Martin Nonhoff,
Sebastian Haunss,
Tanja Klenk,
Tanja Pritzlaff-
Scheele (Hg.)

Gesellschaft und Politik verstehen

Frank Nullmeier
zum 65. Geburtstag



campus

Gesellschaft und Politik verstehen



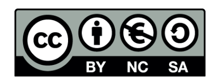
Martin Nonhoff ist Professor für Politische Theorie an der Universität Bremen. *Sebastian Haunss* ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen. *Tanja Klenk* ist Professorin für Verwaltungswissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg. *Tanja Pritzlaff-Scheele* ist Politikwissenschaftlerin an der Universität Bremen.

Martin Nonhoff, Sebastian Haunss,
Tanja Klenk, Tanja Pritzlaff-Scheele (Hg.)

Gesellschaft und Politik verstehen

Frank Nullmeier zum 65. Geburtstag

Campus Verlag
Frankfurt/New York



ISBN 978-3-593-51666-0 Print
ISBN 978-3-593-45308-8 E-Book (PDF)
DOI 10.12907/978-3-593-45308-8

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Umschlagmotiv: © QART Büro für Gestaltung, Ulrich Klaus
Satz: le-tex xerif
Gesetzt aus der Alegreya
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza
Beltz Grafische Betriebe ist ein klimaneutrales Unternehmen (ID 15985-2104-1001).
Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

Teil II: Sozialpolitik

Einleitung

Martin Nonhoff, Sebastian Haunss, Tanja Klenk,
Tanja Pritzlaff-Scheele

Der vorliegende Band »Gesellschaft und Politik verstehen – Frank Nullmeier zum 65. Geburtstag« ehrt einen der bedeutendsten deutschen Politikwissenschaftler der Gegenwart. Wie nur wenige andere repräsentiert Frank Nullmeier die Politikwissenschaft in einer großen Breite. Dies gilt nicht nur für seine Forschung, mit der er wichtige Beiträge zu theoretischen, empirischen und methodologischen Fragen geleistet hat. Dies gilt auch für die Verknüpfung der Forschung mit den anderen Feldern des akademischen Lebens: der Lehre, der Selbstverwaltung und dem Transfer in Politik und Zivilgesellschaft. Frank Nullmeier ist ein Wissenschaftler, der in allen vier Feldern gleichermaßen präsent ist und die jeweils geführten Debatten nachhaltig prägt.

Für uns, seine Schüler:innen, war Frank Nullmeier zuallererst Lehrer, und zwar in einer doppelten Funktion: als Hochschullehrer und als wissenschaftlicher Mentor. In der ersten Hinsicht zeichnete ihn aus, dass Hochschullehre für ihn nie nur eine lästige Pflicht war – im Gegenteil. All diejenigen, die jemals ein Seminar oder eine Vorlesung bei ihm besucht haben, werden bestätigen, dass er seine Lehrveranstaltungen nicht nur akribisch vorbereitet, sondern sich auch mit großer Begeisterung in den Dialog mit den Studierenden begibt. Und dabei handelt es sich tatsächlich um einen Dialog. Frank Nullmeier war nie daran interessiert, den Studierenden quasi von der Kanzel herab Wissen einzutrichtern. Ihm geht es vielmehr darum, Studierende zu befähigen und herauszufordern, Wissen selbst zu erlangen, existierende Annahmen und Konzepte zu verstehen und kritisch zu hinterfragen, um so kompetent selbst am wissenschaftlichen Diskurs teilnehmen zu können. Zugleich tritt er in den Seminaren als Hochschul*lehrer* im besten Sinne auf, dem es darum geht, Wissen und Fähigkeiten zu vermitteln und der daher für jede Sitzung einen klaren Plan davon hat, was jeweils das angestrebte Unterrichtsziel ist. Lange bevor in der Politikwissenschaft in Deutschland in nennenswertem Umfang über Hochschuldidaktik nachgedacht und diskutiert wurde, waren Frank Nullmeiers Seminare Ausnahmeerscheinungen, bei denen man als Teilnehmer:in überrascht feststellte, dass der Dozierende offenbar bei jeder Sitzung genau wusste, worauf er mit der Literaturauswahl und mit der Steuerung der Diskussion durch Fragen und Inputs jeweils hinaus wollte. Während andere Dozenten (die männliche Form ist hier kein Zufall) Vorlesungen als

Monologe gestalteten und Seminare entweder ganz in die Hände der jeweils referierenden Studierenden legten oder zur freien politischen Diskussion nutzten, gab es bei Nullmeier einen didaktischen Plan.

Von Frank Nullmeier als Mentor ließ sich aber auch noch etwas anderes vortrefflich lernen, nämlich wie die Praxis der Wissenschaft gut gelingen kann: mit einer klaren Forschungsidee, aber Offenheit für Unerwartetes; mit Blick für die Details, aber Willen zur übergreifenden Strukturierung; mit motivierender Team(an)leitung, die für die Mitarbeiter:innen stets sowohl Antrieb als auch Ermutigung war; und nicht zuletzt mit einem Gespür für neue und interessante Themen und entsprechende Finanzierungsmöglichkeiten. Frank Nullmeier hat eine ganze Reihe von wissenschaftlichen Mitarbeiter:innen durch ihre frühen eigenen Forschungen begleitet, sie dabei oft inspiriert, gelegentlich mit ihnen Meinungsverschiedenheiten ausgetragen, sie aber stets gefördert und niemals gegängelt.

Die Breite von Frank Nullmeiers Forschung ist enorm und der kontinuierliche Publikations-Output auch für enge Begleiter:innen nicht ganz einfach zu überschauen. Eine umfassende Darstellung nehmen wir daher an dieser Stelle nicht vor. Doch die 37 Beiträge der vorliegenden Festschrift geben Hinweise auf die Schwerpunkte seines Opus. Geschrieben wurden sie von Impulsgeber:innen, Weggefährt:innen und Schüler:innen des Geehrten. Von zentralen Debatten in der Politischen Theorie, etwa zur Legitimitäts- oder zur Demokratietheorie, über Schlüsselfragen moderner Sozialstaatlichkeit bis hin zur Erforschung einzelner Politikfelder und zur Verwaltungsforschung bildet der Band zentrale Felder der Politikwissenschaft ab. Diskutiert werden auch wichtige Schnittstellen zu Nachbardisziplinen, etwa zur politischen Philosophie oder zur Soziologie, was ein Hinweis darauf ist, dass Frank Nullmeier die verschiedenen Sozialwissenschaften stets als ineinandergreifende, sich gegenseitig stützende und inspirierende Wege des Wissensgewinns betrachtete.

Einen ersten Schwerpunkt von Nullmeiers wissenschaftlichem Werk bildet die Politische Theorie. Diese Arbeiten speisen sich zunächst aus einem genuinen Interesse an der Auseinandersetzung mit politischen Grundbegriffen, die systematisch aufgearbeitet und mit staats-, gerechtigkeits- und institutionentheoretischen Fragen verkoppelt werden. Eine zentrale Rolle spielt dabei auch der Blick auf den Menschen als ein sich mit anderen vergleichendes Wesen. Diese spezifische Schwerpunktsetzung auf eine »Politische Theorie des Komparativs« (Nullmeier 2016) prägte bereits die Habilitationsschrift *Politische Theorie des Sozialstaats* (Nullmeier 2000) und kann als vielleicht originärster Beitrag Nullmeiers in der Politischen Theorie gelten. Gleichzeitig ist dieser Beitrag insofern typisch, als er die Theoretisierung auf sehr grundlegender – anthropologischer – Ebene verknüpft mit einer Institutionenanalyse. Denn der Sozialstaat wird als diejenige

Institution der demokratischen Moderne interpretiert, welche anhaltende negative Effekte des Sozialvergleichs – welche zum Beispiel in Neid, Ressentiment oder in übersteigertem Wetteifer gründen – auszugleichen vermag. Die Beiträge des vorliegenden Bands gehen auf diesen Aspekt ein, diskutieren daneben aber vor allem eine Reihe anderer Gegenstände, die für das politisch-theoretische Werk Nullmeiers zentral sind: Fragen politischer Legitimität (siehe u.a. Nullmeier u.a. 2010; 2014; Schneider u.a. 2010), die Auseinandersetzung mit der Demokratietheorie im Allgemeinen und radikaldemokratischen Ansätzen im Besonderen, Überlegungen zu Gerechtigkeitsprinzipien sowie die Theoretisierung politischer Praktiken. Nicht zuletzt spielen epistemologische Fragen eine wichtige Rolle, u.a. weil es Frank Nullmeier zu verdanken ist, dass politisches Wissen zu einem zentralen Gegenstand der deutschsprachigen Politikwissenschaft wurde (siehe zur »Wissenspolitologie« insb. Nullmeier 1993).

In enger Verknüpfung zu seinen theoretischen Arbeiten hat Nullmeier immer auch methodische Weiterentwicklungen und methodologische Überlegungen in die politikwissenschaftliche Diskussion eingebracht. Seine neuesten Arbeiten zu kausalen Mechanismen und Process Tracing (Nullmeier 2019a, 2021) sind ein Plädoyer für die Stärkung interpretativer Forschung innerhalb der Politikwissenschaft (grundlegend bereits Nullmeier 1997), das die Verbindung von Verstehen und Erklären im Sinne eines »interpretativen Erklärens« in den Vordergrund stellt. Die enorme Bandbreite an theoretischen Grundbegrifflichkeiten, an deren Weiterentwicklung Frank Nullmeier maßgeblich gearbeitet hat, geht mit einer Breite von methodischen Zugriffen auf die Empirie einher – zu nennen sind hier unter anderem Arbeiten zur Diskursanalyse von Massentexten, teilnehmender Beobachtung und Videoanalyse von politischen Gremien sowie zu Laborexperimenten. Das Zusammenspiel theoretischer, methodischer und methodologischer Arbeiten ist Ausdruck eines systematisierenden Zugriffs auf die Politikwissenschaft, der einerseits theoretische Überlegungen ordnet und vorantreibt, andererseits aber auch im gegenseitigen Rückbezug von Theorie und empirischer Forschung die Politikwissenschaft in ihrer ganzen Breite und in ihrer Weiterentwicklung als Fach stets im Blick behält.

Nullmeiers Arbeiten sind zweitens von der Erforschung der (deutschen) Sozialpolitik geprägt (für viele: Nullmeier/Rüb 1993; Nullmeier 2014, 2019; Nullmeier/Kaufmann 2020). In jüngster Zeit hat sich dieses Forschungsinteresse erweitert auf Fragen des Einflusses, den inter- und transnationale Verflechtungen auf nationale Politik haben, sowie auf die horizontalen Verflechtungen zwischen Staaten und Gesellschaften, insbesondere in Form des Austauschs von Ideen (Nullmeier u.a. 2022). Die Beiträge des vorliegenden Bands befassen sich unter anderem mit den Entwicklungen in der bundesdeutschem Rentenpolitik, die ein wiederkehrendes Thema auf Frank Nullmeiers Forschungsagenda ist (Nullmeier

2003, 2011, 2017), sowie mit dem Übergang zu einem marktbasierten Sozialstaat (Nullmeier 2001). Weitere Beiträge gehen auf die globalen Entwicklungsdynamiken der Sozialpolitik ein oder loten das noch junge Forschungsfeld der ökologischen Nachhaltigkeit von Sozialpolitik aus.

Einen dritten inhaltlichen Schwerpunkt von Nullmeiers Arbeiten bilden die Verwaltungs- und Policy-Forschung und ihren Methoden. Auch hier ist sein Themenspektrum breit und reicht von der (interpretativen) Policy-Forschung (Nullmeier 1993, 2012, 2013) zur Digitalisierung in Staat und Verwaltung (Nullmeier 2020) bis hin zu methodologischen Fragen. Letztere sind – dieser Faden zieht sich durch – von einem starken Interesse an konstruktivistischen und interpretativen Ansätzen in den Sozialwissenschaften und deren Verknüpfung mit einer Entwicklung kausaler Erklärungsmodelle geprägt. Die in der Festschrift zusammengeführten Beiträge greifen diese Fragestellungen auf, übertragen sie auf neue Felder und machen damit auch ein Angebot dafür, wie sich Frank Nullmeiers Ansätze weiterentwickeln ließen.

Für die Entwicklung der Bremer Sozialwissenschaften seit den 2000er Jahren hat Frank Nullmeier eine kaum zu überschätzende Rolle gespielt. Schon kurz nach seiner Berufung nach Bremen war er als Leiter des Teilprojekts »Wandel demokratischer Legitimation durch Internationalisierung und Deparlamentarisierung?« am im Januar 2003 startenden SFB 597 »Staatlichkeit im Wandel« beteiligt. In den Folgejahren trug er maßgeblich zu dessen Erfolg über insgesamt drei Förderperioden bei. Und es ist sicherlich nicht übertrieben, zu sagen, dass der aktuell laufende SFB 1432 »Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik« ohne Frank Nullmeiers Engagement und Persistenz nicht zustande gekommen wäre. Hier trat eine Qualität zutage, die im deutschen Hochschulsystem in den Sozialwissenschaften eher selten ist: Frank Nullmeier ist ein exzellenter Teamplayer, der durch seinen strukturierenden und zugleich vermittelnden Einsatz wesentlich zum Gelingen der SFBs als große, kollaborative Forschungsverbünde beigetragen hat.

Auch die Gründung des SOCIUM, des Forschungszentrums Ungleichheit und Sozialpolitik, zu dem sich 2015 die zuvor organisatorisch getrennten Forschungseinrichtungen Zentrum für Sozialpolitik (ZeS) und Institut für empirische und angewandte Soziologie (EMPAS) zusammengeschlossen haben, wäre ohne sein unermüdliches Engagement nicht denkbar gewesen; Frank Nullmeier fungierte von 2015–2019 als sein Sprecher. Und schließlich hat er mit der erfolgreichen Gründung des aus Mitteln des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) geförderten Deutschen Instituts für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS), das gemeinsam vom Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen und dem Bremer SOCIUM getragen wird, einen

weiteren strukturbildenden Beitrag zur sozialwissenschaftlichen Forschungslandschaft in Bremen geschaffen.

Frank Nullmeiers Engagement betrifft aber keineswegs nur die Gestaltung der Bremer Wissenschaftslandschaft. Auch in den bundesweiten Strukturen der Selbstverwaltung der Wissenschaft war und ist er aktiv. So war er beispielsweise von 2009–2012 stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) und hatte dort auch zuvor bereits Funktionen in den Sektionen »Politische Theorie und Ideengeschichte« sowie »Staatslehre und politische Verwaltung« inne. Sein aktuelles Engagement für die Selbstverwaltung der Wissenschaft betrifft die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG): Seit 2016 gehört er dem Fachkollegium Sozialwissenschaften an, das das wichtigste Beratungsgremium der Forschungsförderorganisation bei der Vergabe von Forschungsmitteln ist. 2020 wurde er erneut wiedergewählt und hat in seiner zweiten Amtsperiode nun auch das Amt des Sprechers des Fachkollegiums Sozialwissenschaften übernommen.

Zu Frank Nullmeiers Selbstverständnis als Politikwissenschaftler gehört es auch, den Austausch mit der praktischen Politik zu suchen – der wissenschaftlichen Politikberatung hat er einen beachtlichen Teil seiner Zeit und Kreativität gewidmet. Die zahlreichen Publikationen und Vorträge mit Transfercharakter können an dieser Stelle nicht im Detail aufgeführt werden. Erwähnung finden sollen aber insbesondere seine Aktivitäten im Bereich der Rentenpolitik. Politikberatung hat er hier schon früh durch sein Mitwirken in der Kommission für die »Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme« (sogenannte Rürup-Kommission, 2002/2003) geleistet, ebenso wie als Mitglied der Grünen Rentenkommission (2015/2016) oder als Einzelsachverständiger für den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages.

Was Frank Nullmeiers Einsatz für die Wissenschaftsselbstverwaltung und die Politikberatung so besonders macht, ist, dass er all diese Aktivitäten immer auch *wissenschaftlich* wendet und sie auch aus der Perspektive des Forschenden betrachtet. Er leistet so nicht nur wichtige Beiträge zur Politikberatung, sondern mindestens ebenso wichtige Beiträge zur *Forschung* über Politikberatung und Expertise, indem er beispielsweise analysiert und nachvollziehbar macht, wie Expertise soziale Wirkmächtigkeit entfaltet. In politischen Gremien und Selbstverwaltungsorganen wiederum wirkt er nicht nur mit, sondern ihn interessiert hier ebenso aus einer analytischen Perspektive, mit welchen Praktiken Akteure Verbindlichkeit herstellen und wie diese allgemeinen Praktiken der Verbindlichkeitsherstellung beschrieben und typologisiert werden können.

Ehe wir die Leser:innen in diese Festschrift entlassen, möchten wir als Herausgeber:innen noch einigen Menschen Dank aussprechen, ohne die sie nicht zustan-

de gekommen wäre: Unglaublich akribisch und mit großer Geduld haben unsere Hilfskräfte Roberta Bachteler und Lisa Fritz dafür gesorgt, dass die Beiträge von letzten Fehlern bereinigt und in Form gebracht wurden. Judith Wilke-Primavesi und Catharina Heppner vom Campus Verlag haben uns auf jedem Schritt der Entstehung nachhaltig unterstützt. Stefanie Hierholzer und das QART Büro für Gestaltung haben das Cover entworfen. Und – last not least – hat uns Frauke Hamann bei vielen Schritten unserer Festschriftverschwörung vertraulich beraten. Ihnen allen ein großes Dankeschön!

Unser besonderer Dank gilt natürlich auch den Beiträger:innen, die diese Festschrift möglich gemacht haben. Sie alle haben maßgeblich dabei geholfen, Frank Nullmeier anlässlich seines 65. Geburtstags zu würdigen. Eine Lücke freilich bleibt: Von Rainer Schmalz-Bruns, einem der engsten Wegbegleiter und Freunde von Frank Nullmeier, hätten wir sehr gerne auch einen Beitrag mit aufgenommen. Dies wurde leider durch seinen viel zu frühen Tod verhindert. Es sei anlässlich dessen aber daran erinnert, dass Wissenschaft im Idealfall mehr ist als eine Profession, nämlich die freundschaftlich geteilte, gerne auch streitbare Suche nach Erkenntnis, die gerade durch den argumentativen Austausch erst erblüht. Wer Frank Nullmeier kennt, weiß, dass es vor allem das ist, was man von ihm lernen kann.

Literatur

Nullmeier, Frank (1993), »Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell«, in: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (*Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 24), S. 175–196.

Nullmeier, Frank (1997), »Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft«, in: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden: Nomos, S. 101–144.

Nullmeier, Frank (2000), *Politische Theorie des Sozialstaats*, Frankfurt/Main: Campus.

Nullmeier, Frank (2001), »Sozialpolitik als marktregulative Politik«, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Jg. 47, H. 6, S. 645–667.

Nullmeier, Frank (2003), »Alterssicherungspolitik im Zeichen der ›Riester-Rente‹«, in: Antonia Gohr/Martin Seeleib-Kaiser (Hg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 167–188.

Nullmeier, Frank (2011), »Politische Rahmenbedingungen der Rentenpolitik«, in: Eberhard Eichenhofer/Herbert Rische/Winfried Schmähl (Hg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI*, Köln: Luchterhand, S. 141–168.

Nullmeier, Frank (2012), »Interpretative Policy-Forschung und das Erklärungsproblem. Oder: Wie kann man diskursiven Wandel erklären?«, in: Björn Egner/Michael Haus/Georgios Terizakis (Hg.), *Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt*, Wiesbaden: Springer, S. 37–56.

Nullmeier, Frank (2013), »Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse«, in: Sabine Kropp/Sabine Kuhlmann (Hg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, dms – der moderne staat,* Sonderheft 1, Opladen & Toronto: Barbara Budrich, S. 21–43.

Nullmeier, Frank (2014), »Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2014«, in: Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried (Hg.), *Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, Bd. 1, Berlin: Erich Schmidt, S. 181–199.

Nullmeier, Frank (2016), »Politische Theorie des Komparativs. Soziale Vergleiche und gerechte Gesellschaft«, in: *Mittelweg 36*, Heft 2/2016, S. 56–73.

Nullmeier, Frank (2017): »Digitale Ökonomie und ihre Folgen für die Entwicklungsrichtung der gesetzlichen Rentenversicherung«, in: *Deutsche Rentenversicherung*, Jg. 72, H. 3, S. 249–272.

Nullmeier, Frank (2019a), »Interpretative Politikforschung und kausale Mechanismen«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 29, H. 2, S. 153–171.

Nullmeier, Frank (2019b), »Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland der Jahre 1990 bis 2013«, in: Wolfgang Schroeder/Michaela Schulze (Hg.), *Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel. Theoretische Einordnungen und empirische Befunde*, Baden-Baden: Nomos, S. 19–40.

Nullmeier, Frank (2020), »Digitalisierung in der Sozialpolitik und die Wohlfahrtsverbände«, in: Henning Lühr (Hg.), *Digitale Daseinsvorsorge. Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst*, Bremen: Kellner Verlag, S. 192–201.

Nullmeier, Frank (2021), *Kausale Mechanismen und Process Tracing. Perspektiven der qualitativen Politikforschung*, Frankfurt/New York: Campus.

Nullmeier, Frank/Biegón, Dominika/Gronau, Jennifer/Nonhoff, Martin/Schmidtke, Henning/Schneider, Steffen (2010), *Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*, Frankfurt/Main: Campus.

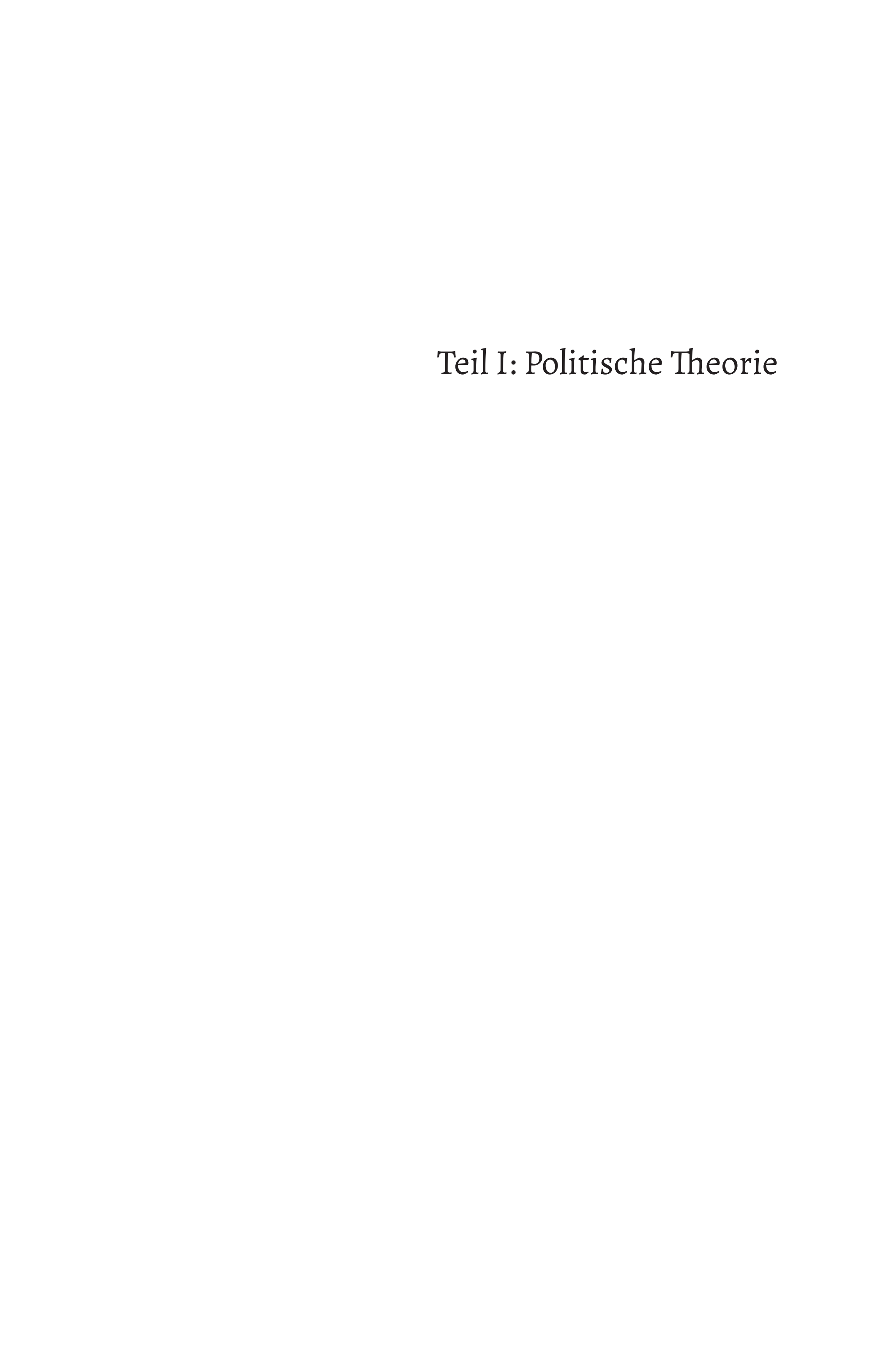
Nullmeier, Frank/Biegón, Dominika/Gronau, Jennifer/Haunss, Sebastian/Lenke, Falk/Schmidtke, Henning/Schneider, Steffen (2014), *Marktwirtschaft in der Legitimationskrise? Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt/Main: Campus.

Nullmeier, Frank/González de Reufels, Delia/Obinger, Herbert (Hg.) (2022), *International Impacts on Social Policy. Short Histories in a Global Perspective, Global Dynamics of Social Policy*, Cham: Palgrave Macmillan, (im Erscheinen).

Nullmeier, Frank/Kaufmann, Franz-Xaver (2020), »Post-War Welfare State Development – The ›Golden Age‹«, in: Daniel Béland/Stephan Leibfried/Kimberly J. Morgan/Herbert Obinger/Christopher Pierson (Hg.), *Oxford Handbook of the Welfare State*, Second edition, Oxford: Oxford University Press, S. 93–111.

Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. (1993), *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat,* Frankfurt / New York: Campus.

Schneider, Steffen/Hurrelmann, Achim/Krell-Laluhová, Zuzana/Nullmeier, Frank/Wiesner, Achim (2010), *Democracy's Deep Roots: Why the Nation State Remains Legitimate*, Houndmills, Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.



Teil I: Politische Theorie

Innovations-, Pfad- und Systemlogik moderner Demokratie – Eine Problemskizze

Joachim Raschke

Die Erfindung moderner Demokratie ist ein komplexer, vielfältig verästelter Vorgang. Nur durch äußerste Rekonstruktion kann es gelingen, die dabei wirkende Innovations-, Pfad- und Systemlogik zu skizzieren.[1] Innovationen einzelner Formelemente wurden zu Bausteinen moderner Demokratie. Besondere Pfade von Pionierstaaten, die landesspezifische Innovationen mit anderen Institutionen verknüpften, führten zu charakteristischen Entwicklungsmustern. Schließlich ist moderne Demokratie ein System mit einem festen Kern und erheblichen Variationen.

Die drei Grundwerte moderner Demokratie schließen an die athenische Demokratie an (Freiheit, Gleichheit, Volkssouveränität). Innovationen betrafen auf Dauer gestellte politische Einrichtungen (Institutionen) sowie übergreifende Organisations- und Legitimationsgrundsätze (Prinzipien). Sieben Prinzipien und fünf Kerninstitutionen sind die Erfindungen, die moderne Demokratie erst möglich gemacht haben. Die Prinzipien entwickelten sich, unter Mitwirkung vieler Praktiker:innen und Theoretiker:innen, allmählich und länderübergreifend. Die fünf Kerninstitutionen können einzelnen Ländern bzw. Zeitpunkten und spezifischen Akteure zugeordnet werden. An ihnen lässt sich die Innovationsfrage am ehesten erörtern.

1. Innovationslogik

Die einzelnen Erfindungen waren nicht Teil eines Masterplans oder einer Gesamtkonzeption von Demokratie. Die Pionier:innen moderner Demokratie arbeiteten nicht an einem umfassenden Demokratieprojekt. Zum Zeitpunkt der einzelnen Innovationen rechnete man noch nicht einmal mit der Möglichkeit, die klassische Demokratie unter modernen Bedingungen neu aufzulegen – eben als *moderne Demokratie*. So waren die Innovationen vielfach vordemokra-

1 Dieser Beitrag enthält analytische Verdichtungen und thesenartige Zuspitzungen aus dem umfassenden Werk Raschke, Joachim (2020), Die Erfindung der modernen Demokratie. Innovationen, Irrwege, Konsequenzen, Wiesbaden: Springer.

tisch und keineswegs demokratieorientiert. Dennoch gäbe es ohne sie keine moderne Demokratie. Es ging um Innovationen als Stückwerk, die erst noch zusammenwachsen mussten.

Politische Innovationen waren kollektive Prozesse, die ohne »geniale Erfinder« auskommen. Kollektiv geteilte Vorstellungswelten und Handlungskontexte spielten dennoch eine wichtige Rolle. Das Handlungsprofil der Akteure war deutlich begrenzt. Ihre *Ziele* waren nicht ausformuliert oder gar begründet. Der *Zeithorizont* der Akteure war situativ reduziert. Die Startkonstellation, die die Akteure vorfanden und aus denen sie Innovationen hervorbrachten, war der Ankerpunkt für die konkrete Ausgestaltung. Allerdings entwickelte sich nicht jede Erfindung so kurzfristig wie die von Links und Rechts, die nach 1789 in wenigen Monaten stattfand. Verschiedentlich, wie zum Beispiel bei Parlamentarischer Opposition, bedurfte es vieler Jahre, bevor sich eine Erfindung stabilisieren konnte.

Meist gingen die Akteure von ihren eigenen, *landespezifischen Verhältnissen* aus. Mitgebrachte Erfahrungen konnten, wie etwa beim Transfer zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika oder Frankreich und der Schweiz, eine Rolle spielen. Ausschlaggebend blieben aber stets die zeitnahen Handlungskontexte im Erfinderland selbst. Allerdings waren Innovationen in der Regel *nicht voraussetzungslos*. Immer lassen sich kulturelle Voraussetzungen identifizieren, an denen die Innovationen anschließen konnten (zum Beispiel Aufklärung mit Individualisierung). Aber auch charakteristische Wettbewerbs- und Organisationskulturen erwiesen sich als günstig für ein spezifisches Anschlusshandeln.

Bei den meisten Innovationen gab es *keinen theoretischen Vorlauf*. Theorie wurde allenfalls *begleitend*, häufig aber auch der Erfindung *nachfolgend* entwickelt. Gegen eine einseitige Theorieperspektive, die in der wissenschaftlichen Analyse der Demokratiegeschichte vorherrscht, steht eine Erfindungsgeschichte der politischen Praktiker:innen. Keineswegs sind *Progressive* die geborenen Erfinder:innen moderner Demokratie, auch Konservative und Liberale waren engagiert – vor allem so lange es (noch) nicht um explizit demokratische Ziele ging und ihre Interessen bedient wurden.

»Macht« als ein Grundelement von Politik war für die Entwicklung von Erfindungen nicht zwingend. Eine situativ-praktische Idee konnte sich ebenso als hilfreich erweisen. Sie ersetzte aber nicht Macht als Durchsetzungselement für die Stabilisierung von Erfindungen. *Strategisches Handeln* der Innovationsakteure konnte gelegentlich beobachtet werden, trat aber hinter situativem Handeln zurück. *Anschlusshandeln* war aufs Ganze gesehen wichtiger als selbstgeneriertes Kreativhandeln.

»Demokratische Pionierländer« haben meist jeweils drei oder mehr Innovationen hervorgebracht. Dabei zeigten sich teilweise zusammenhängende

Innovationsmuster. Markant war die Differenz zwischen der »Strukturierung vor Egalisierung« in Großbritannien und der »Egalisierung vor Strukturierung« in Frankreich. Eigentlich – soll heißen: gedanklich – müsste sich Demokratie von unten entwickeln: von Gleichheit und Volkssouveränität aus, über Institutionen wie etwa eine breite Sozialbewegung, bewegungsgetriebene Legislative, allgemeine Parlamentswahlen und Volksabstimmungen. Die Französische Revolution kam dem nach 1791 nahe, obwohl auch hier die Verständigung eher über eine Begrifflichkeit von »Republik« als eine von »Demokratie« lief. Es gab aber – in der Realität – auch eine andere Erfindungssequenz: vom exekutiv-legislativen Pol her, von Innovationen bei Regierung und Parlament, die erst mehr als 200 Jahre später durch das allgemeine und gleiche Wahlrecht wirklich zu Demokratien wurden. Ein Beispiel dafür ist Großbritannien. Beide Innovationsmuster hätten aus sich heraus nicht zu Demokratie führen müssen. In Großbritannien hätte es bei Kämpfen um Machtverteilung zwischen Eliten bleiben können. In Frankreich hätte der dialektische Umschlag radikaler Volksherrschaft in autokratischen Bonapartismus dauerhaft von Demokratie wegführen können.

»Negative Nebenwirkungen« von Innovationen müssen im Blick behalten werden. Schon deswegen, weil sie die Pionierländer auf ihrem je spezifischen Pfad zu Demokratie als System begleiten. Es gibt Kontextblindheit von Erfinder:innen und falschen Stolz sowie die Überschätzung der Einzelerfindung für ein System von Demokratie. Erfindungen können sogar zu einer Quelle von Fehlorientierungen werden. Wenn beispielsweise die Legislative als Übersetzung direkter Volksherrschaft gesehen wird, wie es in der radikalen Phase der Französischen Revolution geschah, ist das ein Hindernis für die Entstehung moderner Demokratie. Die frühe Erfindung, fragwürdiger Stolz und Gewöhnung können ebenfalls zu Reformschwäche führen. Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika lässt viele Fragen offen, hätte eigentlich zu Ende geschrieben werden müssen. Sie war und ist aber Gegenstand kollektiven Stolzes und gleichzeitig mit hohen Barrieren gegenüber Reformen ausgestattet.

2. Pfadlogik

In erstaunlich hohem Maße sind die Pfade der einzelnen Pionierländer mit deren Innovationen verbunden. Sie schließen – positiv oder antagonistisch – an die Innovationen an, die sich aus der Startkonstellation entwickelt haben. Die Innovationslogik tritt zurück hinter eine *Pfadlogik*, bei der es zu Wechselbeziehungen zwischen den landesspezifischen Erfindungen und sonstigen Kontexterfordernissen kommt. Innovationen sind auch Ausfluss von Grundorientierungen, die hier als

kulturelle Anschlüsse angesprochen werden. Sie wirken über das begrenzte Ereignis einer Innovation hinaus auf die nachfolgenden Akteure ein. Unter den Pfaden befindet sich kein Königsweg. Immer sind es Pfade mit Schattenseiten, häufig mit belastenden Erbschaften. Es gibt kein »Mutterland« der Demokratie.

Langzeitwirkung der Startkonstellation. Die Startkonstellation hat eine doppelte Bedeutung. Sie umfasst einen in der nationalen Geschichte herausragenden und nachwirkenden Struktur- und Ereigniszusammenhang. Gleichzeitig bringt sie eine besondere Verdichtung von Innovationen, die ihrerseits für längere Zeit wirksam werden. Bei Großbritannien und Frankreich als Großstaaten demokratischer Erfindung steht am Anfang jeweils eine revolutionäre Konstellation. Dabei ist folgenreich, ob die Akteure wie in Frankreich direkt und antagonistisch mit einem absolutistischen Regime konfrontiert sind, oder Erfindungen wie in England – nach Besiegung (und Hinrichtung) des absolutistischen Karl I. – seit Ende des 17. Jahrhunderts (Glorious Revolution) mit einem moderat autoritären Regime mehr oder weniger konflikthaft ausgehandelt werden. Die »große« Französische Revolution, der kleinere noch folgten, hat bleibende Wirkung im Bewusstsein der französischen Bevölkerung behalten. Sie blieb für Jahrhunderte positiver oder negativer Anknüpfungspunkt. Die landesspezifischen Innovationen waren immer Ausdruck der jeweiligen Startkonstellation. In Frankreich half beim Kampf »Volk gegen absolutistische Herrschaft« die Erfindung neuer Institutionen: moderne Großbewegung (die Bewegungsorganisationen einschloss), egalitär-direktes Wahlrecht, bewegungsorientierte Volksversammlung, Volksabstimmung. Volkssouveränität sollte Fürstensouveränität ersetzen. In England blieb der Innovationstrack auf der Spur des repräsentativ-parlamentarischen Komplexes. Selbst die wahrhaften Revolutionäre Mitte des 17. Jahrhunderts, die Levellers, wollten Parlamentarismus nur als eine zum Volk hin geöffnete Herrschaftsordnung. Die englischen Innovationen, komplementär zu moderater Monarchie bzw. adlig-bürgerlicher Herrschaft, schaffen schrittweise das moderne, autonome Parlament. Sie verbinden es zu einer Form Parlamentarischer Regierung, kreieren als deren Gegenpol Parlamentarische Opposition, machen Schritte zur Modernisierung von Parlamentswahlen.

Staatlicher Sektor oder Zivilgesellschaft. Arbeitet man mit einer Differenz zwischen staatsorientierter und zivilgesellschaftlicher Demokratie, ergeben sich je nach Teilbereich unterschiedliche Ansatzpunkte und Orientierungen. In Großbritannien hat sich ein System *komplementärer Zivilgesellschaft* herausgebildet. Dort waren politische Akteure Erfinder:innen moderner Politischer Vereinigungen, die durch Thematisierung, Diskurs, Initiativen den etablierten Parlamentarismus beeinflussen und vitalisieren, nicht aber infrage stellen wollten. Im staatlichen Sektor waren die parlamentsbezogenen Erfinder:innen stärker in Auseinandersetzung mit Akteuren, die einer Herrschaftslogik folgten – die

Unterschiede zwischen Status quo und Innovationslogik verwischten sich. In Frankreich, das kaum Formen liberal-komplementärer Zivilgesellschaft entwickelt hatte, formten revolutionäre Akteure eine *antagonistische Zivilgesellschaft*, die – nach Abschaffung des absolutistischen Regimes – mit direktdemokratischen Mitteln die ganze Macht wollte. Nach Scheitern der Revolution hatten es zivilgesellschaftliche Akteure schwer, gegenüber restriktiver Staatspolitik ein breites Fundament legaler und legitimer Vereinigungen zu schaffen.

Kontinuierlicher oder diskontinuierlicher Pfad. Großbritannien hat ein eigenartiges Muster hochgradiger Kontinuität. Es verwarf die frühdemokratischen Alternativen der Levellers mit elitengeprägten Institutionen parlamentarischen Regierens und ist erst mehr als 200 Jahre später auf deren demokratischen Kern zurückgekommen. Eine antidemokratische Logik hat durch eine List der Institutionen, die auf die Entwicklung des Volkes reagieren musste, Demokratie ermöglicht. Die fehlgeschlagene Revolution Mitte des 17. Jahrhunderts hat zu einer anti-revolutionären, pragmatischen Logik der Gesamtentwicklung geführt. Ganz anders Frankreich, das mit Diskontinuität als prägendem Muster seines Entwicklungspfades fertig werden musste. Die institutionellen Innovationen der radikalen Revolutionsphase wurden in breiten Teilen der Bevölkerung nicht akzeptiert und von den alten, monarchischen und adligen Eliten bekämpft. Frankreich erlebte eine Abfolge von Revolutionen und Systemwechseln. Verkompliziert wurden die Kämpfe dadurch, dass zu den alten und den neuen demokratischen Optionen die scheinbare Alternative der Napoleoniden hinzutrat: eine moderne Form plebiszitärer Autokratie. Volle Legitimität konnte keine gewinnen. Antagonistische pro- sowie antidemokratische Denkweisen wurden begleitet von Kontroversen über eine angemessene Bauweise moderner Demokratie.

Notwendigkeit der Passung. Wie passen die Innovationen zu den anderen Institutionen des politischen Systems? Das Problem der Passung stellte sich beim britischen Pfad anders als beim französischen. Wie ließ sich in Großbritannien der starke, fortwirkende Adelseinfluss mit demokratischen Institutionen verbinden? Wie konnte man gegen die »Parlamentssouveränität« ein höheres Maß an »Volkssouveränität« durchsetzen? Zügige Wahlrechtserweiterungen, eine plebiszitäre Komponente, größere Wahlgerechtigkeit durch ein System der Verhältniswahl, stärkere Interessenberücksichtigung durch Koalitionsregierungen – all dies stieß im radikal-repräsentativen System auf Hindernisse und Ablehnungen. In Frankreich passten die neuen, radikal-egalitären Institutionen nicht zu dem, was für effektive Steuerung mit einem gewissen Maß an Regierungsautonomie notwendig gewesen wäre. Daraus folgte die radikale exekutive Selbstermächtigung in den neuen Autokratien.

Überprüfung von Leistungen. Die Leistungsfähigkeit einer Innovation, die in Umrissen schon während der Erfindungsphase erkennbar sein muss, um zu

früher Akzeptanz zu führen, wird in den zeitlich langgestreckten Pfaden in besonderer Weise der kritischen Prüfung ausgesetzt. Gerade Erfindungen zur Institutionalisierung von Konflikten, wie Parteien oder Parlamentarische Opposition, sind lange von Zweifeln und Legitimitätskämpfen begleitet. Ähnliches gilt für direkte Entscheidungen des Volkes, etwa in Form von Volksabstimmungen über Verfassungen oder Gesetze. Das Volk ist generell ein Problem, wie sich bei der Strukturierung von Wahlen, der langen Geschichte von Abwehrversuchen gegenüber einem allgemein-gleichen-direkten Wahlrecht für alle ebenso zeigt, wie bei der Begrenzung von Aktionsformen oder dem eindämmenden Umgang mit großen Sozialbewegungen.

Demokratie verstehen. Weil die Erfindung moderner Demokratie Stückwerkarbeit ist, bleibt auch das Verstehen moderner Demokratie ein mühsamer, langgestreckter Prozess. Die Vereinigten Staaten von Amerika als Demokratie hat zuerst Alexis de Tocqueville als Reisender aus Frankreich aufschreiben können, ein Beobachter, für den im Kontrast zu den autokratischen Traditionen seines Landes die demokratischen Besonderheiten Amerikas besser erkennbar waren. Großbritannien lernte nicht zuletzt durch die teilnehmende Beobachtung und komprimierte Analyse eines Journalisten, Walter Bagehot, wie weit es auf dem Weg zu moderner Demokratie war. Verfassungen, Selbstdeutungen von Politiker:innen, Lexika und Handbücher konnten helfen, den Pfad zu verstehen. Der systematische, typologische Vergleich von Pfaden, ihre Differenz zur Standardisierung von Demokratie als System waren noch weit entfernt. In mancher Hinsicht konnte Pfadbewusstsein nur ex post entstehen.

Erfolg durch Reformen. An Innovationen anschließende Reformen sind ein Merkmal der auf lange Sicht erfolgreichen Pfade, wie die Beispiele von Großbritannien oder der Schweiz zeigen. Solange die Demokratie noch nicht vollumfänglich bestätigt werden muss, entsprechen kleine Schritte einer Logik der *Weiterentwicklung*, nicht der Korrektur von Fehleinstellungen. Der dominante Kampf um *Systemalternativen*, wie in Frankreich, führt auch dann nicht zu Stabilität und Klarheit für das System, wenn Synthesen versucht werden, die wie im Falle des Bonapartismus starke Führung mit plebiszitärer Orientierung zusammen bringen wollten. Reform oder Revolution? Für das erstere fehlt es an Mindestkonsens, für die dauernde Revolutionierung irgendwann an Macht und auch an Motivation, weil Modernisierung noch andere Aufgaben stellte.

Auf der Suche nach System. Auch bei den Pfaden bleibt noch längere Zeit unklar: Ist man auf dem Weg zu Demokratie als System oder gar – wie in Frankreich nach 1815 – auf dem Weg zurück zur vormaligen Monarchie oder zu Mischungen älterer und zeitgemäßer Politikformen? Entwickeln sich landesspezifische Mischformen, die – ohne dass es allgemein bewusst wäre – später auch Untertypen von Demokratie werden können? Beispiele dafür sind die Präsidentielle Demokra-

tie (Vereinigte Staaten von Amerika), Parlamentarische Demokratie (Großbritannien) oder Direktorialdemokratie bzw. Proporzdemokratie (Schweiz). Erst wenn sich Demokratie als System etabliert und verbreitet, wie im frühen 20. Jahrhundert, werden Grad und Grenzen der Abweichung des einzelnen Pioniers schärfer erkennbar.

3. Systemlogik

Moderne Demokratie entsteht als neue Synthese. Ihre Werte führen, ungeachtet zum Teil erheblicher Neuinterpretationen, einen identischen Kern fort: Freiheit und Gleichheit bei Herrschaft des Volkes. Prinzipien und Institutionen mussten neu erfunden und mit dem alten Wertekern vermittelt werden. Ohne diese Grundbausteine gäbe es keine moderne Demokratie. Hier wird auf Demokratie als *Lernprozess* abgehoben, ein zusätzliches, inneres Verständnis von Systemlogik. Er muss sich auf zweierlei beziehen: Differenzen einerseits, übergreifende Demokratieelemente andererseits.

3.1 Differenzen

Politische Ebenen. Die historische Herausforderung bestand darin, Demokratie für den Nationalstaat neu zu definieren, das heißt mit Flächenstaat und Massenbevölkerung kompatibel zu machen. Die kommunalen Erfahrungen Athens waren dafür nicht hilfreich, zum Teil sogar irreführend. Der neue Standard war nationalstaatliche Demokratie.

Staatliche, zivilgesellschaftliche, intermediäre Demokratie. Die Strukturen müssen den jeweils dominanten Funktionen entsprechen. *Staatliche Demokratie* ist zentriert um Entscheidungen und legitimierende Diskurse. Dafür sind Strukturen von Sachverstand, Administration und übergreifende Steuerungskompetenz ebenso erforderlich wie Diskurskompetenzen. Begleitende Kontrolle begrenzt Missbrauchsanfälligkeiten dafür notwendiger Autonomie. *Zivilgesellschaftliche Demokratie* ist um Diskurs und Einflussnahme zentriert. Dazu gehören Zielbildung, Austausch, Informationen, Intervention. Die passenden Strukturen sind etwa Netzwerke, Initiativgruppen, Politische Vereinigungen, Soziale Bewegungen. Eine besondere Rolle spielen Massenmedien, die aus Bedürfnissen der Zivilgesellschaft hervorgingen, und heute in allen drei Demokratiearenen je nach Organisationsform sowie Interessenanbindung (privatkapitalistisch, öffentlich-rechtlich, sozial-medial) wirksam sind. *Intermediäre Demokratie* versucht, Entscheidungs- und Einflusssystem von Demokratie zusammen zu bringen

und dabei die Verbindlichkeit des Volkswillens zu erhöhen. Wahlen, Volksabstimmungen und vermittelnde Parteien sind die Strukturen, die den genuin demokratischen Gehalt moderner Politik erzeugen und eine Klammer zwischen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Demokratie darstellen. Alle drei Demokratiebereiche sind komplementär aufeinander bezogen, alle sind notwendig, können einander nicht ersetzen. Besonders in Gefahr, sich zu totalisieren, sind die staatliche und die zivilgesellschaftliche Demokratie.

Variationen, Transformationen, Irrwege. Wichtig ist das Verstehen, wie moderne Demokratie geworden ist, was ihre grundlegende Bauweise ausmacht, wo Variationen und Transformationen möglich sind und was die Irrwege bzw. Sackgassen waren. Der Kern besteht aus Grundwerten, Prinzipien und Kerninstitutionen. *Variationen* sind wählbar bei Kombinationen (Parlamentarisches vs. Präsidentielles System) oder sekundären Institutionen (Wahlsystem). *Transformationen* betreffen begrenzte Innovationen und Anpassungen. Dazu gehört auch ein Wandel von Interpretationen. Wichtig wird die Unterscheidung zwischen der endlich erreichten Form und den unabgeschlossenen Transformationen – eine Art »strukturierter Offenheit«. Es gibt das stabile Haus der Demokratie, aber die Veränderungen der Innenausstattung. Bei *Irrwegen* und Sackgassen (Räte statt Parlamente) ist es sinnvoll, auf Stoppschilder zu achten.

3.2 Übergreifende Demokratieerfordernisse

Werte. Die Wertefundierung moderner Demokratie ermöglicht eine flexible Orientierung bei der zeitgemäßen Interpretation der Grundsätze und dem Umgang mit den offen-gebundenen Institutionen. Darüber hinaus überwölbt sie alle Bewegungen im ausdifferenzierten Rahmenkonzept moderner Demokratie. Die Verankerung in Menschen- und Bürger:innenrechten entzieht sie der Beliebigkeit und ermöglicht Berechenbarkeit im Alltagshandeln.

Politische Kultur. Politische Kultur im engeren Verständnis ist auf Werte- und Normorientierungen sowie darauf abgestimmte Kompetenzen und Verhaltensweisen innerhalb der Herrschaftsstrukturen moderner Demokratie bezogen. Sie betrifft informelle Regeln wie wechselseitigen Respekt oder Machtzurückhaltung. Wichtig ist dabei nicht zuletzt das Lernen von evolutionär schwierigen, positiven Einstellungen zu Pluralismus, Konflikt, Konsens-Dissens-Relationen, Egalisierung. Es geht um weiche, nicht um formalisierbare oder justiziable Faktoren. Demokratisch-kulturelles Lernen geschieht durch Tradierung, Vorbild, Ausbildung, Sozialisation.

Demokratie als Lebensform. Das Konzept von Demokratie als Lebensform öffnet den Blick auf den zivilgesellschaftlichen Bereich sowie die vielfältigen Anwen-

dungen demokratischer Wert- und Normorientierungen in Alltagsbereichen. Dazu gehören unter anderem Familie, Nachbarschafts- und Freundschaftsverhältnisse oder ausdifferenzierte gesellschaftliche Subsysteme wie Schule, Betrieb, Verein.

Aktionsformen. Die verschiedenen Demokratiebereiche sind auch durch Schwerpunkte bei Aktionsformen charakterisierbar. Mindestens so interessant ist die Feststellung, wie viele demokratische Aktionsformen übergreifend vorkommen: Diskurs, Beratung, Versammlung, Kundgebung, Demonstration, Kampagne, Verhandlung, Konflikt. *Direkte Aktion* ist ein zivilgesellschaftliches Beispiel für eine bereichsspezifische Aktionsform, *verbindliches Regierungshandeln* ein Beispiel für den staatlichen Demokratiebereich.

3.3 Grundprobleme moderner Demokratie

Systemlogisch existieren für moderne Demokratie nicht nur Differenzen und übergreifende Erfordernisse. In der Perspektive einer negativen Systemlogik kann Demokratie auch mit Defiziten, Belastungen und Schwächen verbunden sein.

Führung und Volk als problematische Referenzpunkte. In der Demokratie lauert das Undemokratische. Moderne Demokratie ist unabdingbar auf Führer:innen angewiesen. Zentraler Referenzpunkt bleibt das »Volk«, ohne das es keine Demokratie geben kann. Diese Konstellation ermöglicht eine doppelte Fehlschaltung: die Verselbständigung der Person der Führer:in und die Homogenisierung von Volk. Führer:innen sind in Gefahr, einer Logik der Erweiterung zu folgen. Funktionale Führung heißt Mitwirkung bei der Richtungsbestimmung, Erringung von Mehrheitsmacht, Steuerung, Aufbau von Durchsetzungsmacht. Fehlanreize gehen zu erweiterten Führer:innenambitionen: Macht als Selbstzweck, Ruhm, Reichtum, Nepotismus. Spitzt man zu, ist die Person der Führer:in das Hauptproblem. Er oder sie kann Handlungsmacht aufbauen, die weit über die funktionalen Anforderungen von »Führung« hinausgehen, und – etwa als charismatische:r Führer:in – eine personengebundene Gefolgschaft mobilisieren, eigenmächtig Ziele setzen, sich in Rechthaberei oder Eitelkeit verlieren. Mächtige Präsident:innen und starke Regierungschef:innen können Teil demokratischer Verfassungsordnung sein. Häufig sind sie schon institutionell schwer zu bändigen und zu kontrollieren. Darüber hinaus rekrutieren solche Positionen in besonderer Weise dominant machtorientierte Personen und sie schaffen Anreize für weitere Machtakkumulation. Da das Volk aus sich heraus nur situativ, nicht aber dauerhaft handlungsfähig ist, leben Führer:innen auch von der strukturellen Unverzichtbarkeit von Führung in der modernen Demokratie. Zu Demokratie

passen würde stärker kollektiv orientierte, kooperative, auch kontrollierte und gemeinschaftsgebundene Führung – soweit möglich mit begrenzten Wiederwahloptionen. Erwartungen von Bürger:innen, Medien, Politiker:innen gehen oft in die andere Richtung, sie formen den »Mythos des starken Führers« (Brown). Führungsfiguren sind beim Übergang von demokratischen zu autokratischen Herrschaftsformen besonders wichtig. Sie verändern die institutionelle Ordnung und (ver-)führen Bürger:innen zu Systemen, die von vornherein auf sie selbst zugeschnitten sind. Auch dies zeigt das Gefährdungspotential von Führer:innen in der Demokratie. Das Volk ist üblicherweise kein unmittelbar handelnder Akteur, es ist Projektionsfläche vielfältiger Akteursdefinitionen. Die Gefahr besteht darin, bei der eigeninteressierten Selbstdefinition einer Logik der Exklusion zu folgen. Präferierte Teilgruppen können mit dem Volk in eins gesetzt werden – nicht zuletzt, um andere Teilgruppen auszuschließen. Volk lässt sich als Einheit der Staatsbürger:innen oder als eine ethnisch definierte Einheit deuten. Seit den Zeiten eines virulenten Nationalismus traten ethnische Volksdefinitionen in den Vordergrund. M. Rainer Lepsius hat dies mit dem Gegensatz von »demos« und »ethnos« diskutiert. Auch der Demos-Begriff der athenischen Demokratie, der zum Beispiel »Fremde« ausschloss, war noch zu eng. Der moderne, naturrechtlich orientierte, individualistisch und wertbestimmte Begriff von Demos rückt bei den politisch (gleich-)berechtigten Staatsbürger:innen die Gemeinsamkeit von Grundwerten, nicht vorgegebene bzw. zugeschriebene Merkmale in den Mittelpunkt. Er ist nicht auf Exklusion angelegt. Mit pragmatischen Gründen kann er dennoch zu Begrenzungen führen.

Antimoderne Demokratieaversionen. Aversionen richten sich unter anderem gegen Autonomie, Komplexität, Legitimität des organisierten Konflikts, Gleichgewichtsdenken. Wo kommen solche Aversionen gegenüber Demokratie her? In der Honoratioren-Demokratie war die Aversion gegenüber der Demokratie klassenfundiert: von Besitz und Bildung gegenüber den Armen, Ungebildeten, kleinen Leuten, dem Pöbel. Immer war die Annahme, die unteren und mittleren Schichten wollten Demokratie und sie profitierten ungebührlich von ihr – wenn nicht das Ganze sogar in die Anarchie führen könnte. In der Massendemokratie verschieben die Gleichheitstendenzen der »Massen«-Gesellschaft den Fokus weg von der sozialen Ungleichheitsdimension auf eine allgemeinere Ebene. Dabei wird die Aversion gegen Demokratie auch von Teilen der »Massen« selbst entwickelt. Die athenische Demokratie mochte über Evidenz verfügen: Das versammelte Volk debattierte und entschied. Solche Eindeutigkeit fehlt der modernen Demokratie. Drei Grundwerte, sieben Prinzipien, mindestens fünf Kerninstitutionen – wer soll denn das verstehen? Man kann Einzelnes missverstehen oder ablehnen. Aber es gibt eine Meta-Ebene des Verfehlens moderner Demokratie, die man als antimoderne Demokratieaversion beschreiben kann.

Konfliktfeindschaft und Polarisierung als paradoxe Verbündete. Dass Konfliktfeindschaft und konfliktgetriebene Polarisierung Hand in Hand gehen können, ist ein paradoxes Phänomen antidemokratischer Unterminierung. Durch einseitige – mindestens von einer Seite initiierte und forcierte – Polarisierung wird ein Ende zentraler Konflikte versprochen. Die Triebkräfte für politische Polarisierung können in gesellschaftlichen Konflikten, aber auch bei politikinternen Faktoren liegen, etwa einer antagonistischen Ideologie oder der Dialektik eines dualistischen Mehrheitswahlsystems.

Innere Grenzen moderner Demokratie. Man weiß nicht, wo die inneren Grenzen der Demokratie genau liegen, aber es könnte sinnvoll sein, die Vorstellung einer *inneren Partizipationsgrenze* mit in das demokratische Bewusstsein aufzunehmen. Von Karl Otto Hondrich als eine Reaktion auf die Radikaldemokratisierung der 1968er entwickelt, war dieser demokratische Gedanke gültig auch für die späteren Versuche grüner Basisdemokratie, ebenso für die jüngeren Versuche einer radikalen Demokratisierung auf der Grundlage von Digitalisierung bei der Piratenpartei. Moderne Demokratietheorie ist von einer Maximierung der Partizipation abgerückt und hat deren Spannungsverhältnisse zu Effizienz und Legitimation herausgearbeitet.

Ungleichheitskrise. Die größte Belastung moderner Demokratie entsteht heute durch Formen eines *entfesselten, ungezügelten Kapitalismus*, der die soziale Ungleichheit forciert. Der wachsende Gegensatz zwischen Arm und Reich hat auch politische Konsequenzen: übergroße Einflusschancen der oberen Schichten, Rückzug unterer Schichten aus dem politischen Prozess, Abbau von Erwartungen egalisierender Veränderung. Die wachsende soziale Ungleichheit kann durch weitere strukturelle Egalisierung des demokratischen Systems, die über das allgemeine und gleiche Wahl- und Abstimmungsrecht hinausgeht, nicht aufgefangen werden. Wenn Abhilfen schwach bleiben, Erwartungen unrealistisch werden, soziale Ungleichheit politische Gleichheit dramatisch verzerrt, gerät Demokratie unter Druck, die mit dem Freiheits- auch ein Gleichheitsversprechen gab und die eine Balance zwischen sozialer Ungleichheit und politischer Gleichheit finden muss. Historisch gab es Elemente einer *positiven Wechselbeziehung* zwischen *sozialer Ungleichheit* und *politischer Gleichheit*. Heute wird Demokratie für das verantwortlich gemacht, was der entfesselte Kapitalismus verursacht. Gleichzeitig haben sich sowohl das politische wie das soziale Egalisierungspotential von Demokratie verringert. Die allgemeine These lautet: Das klassische Muster, soziale Ungleichheit durch politische Gleichheit – das heißt durch Demokratie – zu bekämpfen, ist massiv gestört. Es gibt heute weniger denn je wirksame Hebel, über die mit demokratischen Mitteln soziale Ungleichheit gemildert werden kann. Das Egalisierungspotential im politischen System ist an seine Grenzen gestoßen. Heute käme es auf das Ineinandergreifen von Sozial-

und Politikreformen an, die den Kern von Demokratie schützen und stärken. Bei den Sozialreformen ginge es um die Bekämpfung sozialer Ungleichheit, das heißt die soziale Ermöglichung demokratischer Beteiligung (Grundsicherungen, Bildungschancen, Aufbau von Kommunikationsfähigkeit, Selbstwertsicherheit) und die Reduktion von Geldmacht (Lobby-Einfluss, Parteienfinanzierung). Durch Politikreformen sind Rechte und Chancen der Beteiligung zu stärken, wo immer das im Rahmen der Kerninstitutionen möglich ist. Die *Überwindung* der *Demokratie als Klassenfrage* war eine große historische Leistung. Es entstand dabei so etwas wie ein demokratischer Universalismus innerhalb der europäisch-atlantischen Gesellschaften. Jede und jeder konnte, egal wo sie oder er sozial stand, Demokrat:in sein. Diese Sicht setzte sich gegen die Behauptung durch, die »proletarische Demokratie« sei die wahre Demokratie für alle, die herrschende nur eine »bürgerliche Demokratie«. Die europäische Sozialdemokratie hat dabei – gegen Marxismus und Leninismus – einen wesentlichen Beitrag geleistet. Nun kommt Demokratie mit Konturen als Klassenfrage zurück, ohne dass die Gesellschaft sich noch als Klassengesellschaft verstehen würde.

Populismuskrise. Von der aktuellen Demokratiekrise am meisten profitiert hat der Rechtspopulismus. Er heizt sie an. Im Rechtspopulismus verbindet sich das Irrwegepotential der Demokratie mit der Mobilisierung sozialer Ungleichheit. Das *demokratieinterne Irrwegepotential* besteht aus den beschriebenen Fehlanreizen und einer antipluralistischen Identitätsmobilisierung. »Führung«, die in der modernen Demokratie mit Flächenstaaten und Massenbevölkerung unabdingbar ist, ebenso wie »Volk«, das auch moderne Demokratie grundlegend legitimiert, sind ideale Ansatzpunkte für Fehlentwicklungen. Verselbständigung von Führung und Homogenisierung von Volk sind seit der Französischen Revolution Versuchungen bei der Suche nach funktionsfähigen Formen moderner Demokratie. Im Rechtspopulismus wird verselbständigte Führung mit der Fiktion eines homogenen Volkes zusammengebracht und mit einem Konstrukt antipluralistischer Identität zusammengebunden. Das Ganze kann wegen empirisch falschen, normativ irreführenden Annahmen über das im Singular gedachte Volk als »wahre Demokratie« ausgegeben werden, obwohl es eine Variante von Autokratie ist. Die Mobilisierung sozialer Ungleichheitslagen wird weniger durch konkrete Versprechen materieller Besserstellung vorangebracht als durch Feindbildagitation. Sie richtet sich primär auf gefühlte ethnisch-kulturelle Ungerechtigkeiten, verursacht durch »die Asylanten«, »die Araber«, »den Islam«, mithin Gruppen, die für die eigene Benachteiligung dingfest gemacht werden sollen. Das Establishment, die Linken, alles, was zusätzlich für Feindaggressionen nutzbar gemacht werden kann, wird in diese Fundamentalpolarisierung mit eingegeben, die nicht mit einer Alternative zur Demokratie oder zum Kapitalismus, sondern mit einer völkisch-identitären, nationalistischen Gemeinschaft wirbt. Die neuere Form ei-

nes Unternehmer-Populismus (Donald Trump oder Silvio Berlusconi) zeigt, dass die Feindpolarisierung so extrem sein kann, dass dabei auch eine mit dem Rechtspopulismus verbundene Klassenpolitik der Reichen »übersehen« wird.

Globalisierung. Die Reichweite des Nationalstaats wird unterlaufen von Globalisierung, internationalisiertem Kapital, transnationalen Institutionen. Ein überzeugendes Modell für transnationale Demokratie ist noch nicht erfunden. Die kommunale Demokratie Athens stand vor dem Aus, als sie auf den Nationalstaat übertragen werden sollte. Die nationalstaatliche Demokratie kann allenfalls mit ausgewählten Elementen, aber nicht als Ganze auf transnationale Verhältnisse übertragen werden. Das eingeschränkte transnationale Demokratisierungspotential wirkt als Reichweitenkrise auf die nationalstaatliche Demokratie zurück. Ein Gewicht dieses Faktors ist schwer abschätzbar. Auf jeden Fall ist er eine zusätzliche Folie für nationalistischen Protest, also Projektionsfläche einer Unzufriedenheit, der es schwerfällt, konstruktiv über die Grenzen des Nationalstaats hinaus zu denken.

Prozessprobleme moderner Demokratie. Zahlreich sind die Prozessprobleme moderner Demokratie. Beteiligungs-, Kommunikations-, Regierbarkeitskrise gehören dazu. Im Vordergrund stehend, scheinen sie vielen auch als die wichtigsten. Häufig entspricht das aber mehr ihrer Schein- als ihrer Tiefenwirkung. Hier wird illustrativ nur die *Beteiligungskrise* skizziert. Das Repertoire der Beteiligung erweiterte sich in den 1960er Jahren. Zu Wahlen, Parteien, Interessenverbänden kamen die unkonventionellen Aktionsformen der Sozialen Bewegungen hinzu. Gleichzeitig wuchs die soziale Differenzierung über Bildungs- bzw. Qualifikationsgrade. Die »Qualifizierteren«, die mit höherem Bildungsgrad und größerem sozialen Kapital, hatten – neben Wahlen – nun zwei relevante politische Beteiligungsfelder: Parteien (sowie durch sie ermöglichte Staatsmitwirkung) und den wachsenden Bereich unkonventioneller Aktivitäten. In den Volksparteien konnte man seit den 1960/70er Jahren die Verdrängung der geringer Qualifizierten durch höher Qualifizierte beobachten. Bei Wahlen vergrößerte sich die Qualifizierungskluft: die wachsende Zahl der Nichtwähler:innen waren gleichzeitig vor allem die geringer Qualifizierten. Auch in unkonventionelle Aktivitäten waren sie kaum involviert. Das Beteiligungsspektrum verschob sich insgesamt zu den besser Qualifizierten. Man musste etwas wissen und können, um folgenreich beteiligt zu sein. Diese soziale Asymmetrie politischer Beteiligung hielt, bis durch Digitalisierung ein Feld symbolischer Partizipation eröffnet wurde, bei dem man sich auch mit geringerer Qualifikation politisch beteiligen konnte. Das ging über die niedrigen Schwellen des Netzzugangs, die einen schnellen, wenig aufwendigen Ausdruck von Elitenhass, Systemfeindschaft, Gewaltandrohung ermöglichten. Protestwahl und ein – schmaleres – Segment unkonventioneller Aktivitäten kamen hinzu. Symbolische Beteiligung trug zwar nicht zu einem

differenzierten Weltverständnis oder gar zur Problemlösung bei, aber man war politisch folgenreicher als in der Phase des bloßen Verstummens. Die Polarisierung zwischen Qualifikation und symbolischer Partizipation ist relevant. Daneben verändert sich politische Beteiligung durch die Informalisierung, die als netzwerkdemokratische Phase charakterisiert werden kann. Es ist eine offene Frage, wer mehr von Netzwerkstrukturen profitiert. Eine plausible Vermutung lautet: diejenigen, die sich mit Netzwerken *und* Institutionen auskennen. Die Schwächen formeller, entscheidungsrelevanter demokratischer Beteiligung sind durch demokratieinterne Mittel kaum zu beheben (interne Grenze der Demokratie). Alle zusätzlichen Anreize und Chancen (etwa Volksentscheide oder Bürger:innenzellen) verstärken eher die kontinuierliche Intervention der Bessergestellten. Der soziale Ungleichheitsbias bei politischer Partizipation wächst. Die entscheidende Partizipationsausweitung moderner Demokratieentwicklung lag in den Wahlen mit einem allgemeinen, direkten, freien, gleichen, geheimen Wahlrecht. Solche Wahlen sind selbst ein Partizipationskomplex: Wähler:innen, Kandidat:innenaufstellung, Wahlkampfaktive, schließlich Abgeordnete, die um Partizipation untereinander und gegenüber einer Regierung, die sie wählen, ringen müssen. Folgenreiche Partizipation ist dabei abhängig von Alternativen zwischen Parteien, die – vermittelt über das Parlament – auf den Regierungsprozess durchgreifen können. Sind Wahlen nicht frei und fehlen die Alternativen, ist auch diese basale Partizipationschance entwertet. Die im demokratischen System sinkende Wahlbeteiligung war nicht zuletzt eine Reaktion auf alternativarme Wahlen. Beteiligungskrise heißt also Auflösung tradierter Muster politischer Beteiligung, normative Konflikte zwischen Qualifikation und symbolischer Partizipation, soziale und politische Kämpfe um legitime sowie folgenreiche politische Beteiligung. Das Kompetenzniveau, Schlüsselgröße der wachsenden Partizipationskluft, ist demokratiekonform durch staatliche Bildungs- und Qualifizierungspolitik für alle und durch eine demokratische Kultur der Ermutigung zu stärken.

3.4 Demokratie reformieren, demokratisieren, verteidigen

Es gibt die Formel, man müsse die Demokratie angesichts von erheblichen Krisensymptomen »neu erfinden«. Diese Forderung ist irreführend, wenn es die grundlegende Konstruktionsweise meint. Es geht nicht darum, das Ganze noch einmal von vorne anzufangen. Die Grundlagengeschichte moderner Demokratie ist abgeschlossen. Die Entwicklung hat keine besseren Varianten ausgelassen. Moderne Demokratie ist im Kernbereich ohne vernünftige Alternative. Sie verändert sich permanent, aber in diesem Rahmen. Ihr unhintergehbares Ergebnis

sind zentrale Grundwerte, Prinzipien und Kerninstitutionen. Trotzdem muss an und in der Demokratie gearbeitet werden. Es geht um Reform, Demokratisierung, Verteidigung der Demokratie.

Demokratie reformieren. Man kann vier Beispiele hervorheben, auf die es für aktuelle Krisenbekämpfung durch Reform ankäme. Das erste ist die *Bekämpfung sozialer Ungleichheit*. Sie entzieht antidemokratischen Projektionen sozialer Unzufriedenheit den Boden (Populismus). Nicht zuletzt dient sie auch zur Zurückdrängung von Informations- und Qualifikationsdefiziten. Dies ist eine Schlüsselgröße bei der demokratischen Krisenprävention. Zweitens sind die *Hervorbringung demokratischer Alternativen* in Wahlen und Abstimmungen notwendig für die folgenreiche Partizipation vieler. Die *Ermöglichung qualifizierter Beteiligung* in Diskurs, Sozialer Bewegung, Partei führen nicht zuletzt auch zur Erarbeitung von Alternativen. Die *Verbesserung der Bedingungen demokratischen Regierens* gehört ebenfalls zur Reformagenda. Dafür ist eine Vertiefung des wechselseitigen Verständnisses erforderlich: von den Bürger:innen für die wachsenden Schwierigkeiten des Regierens, von den Regierenden für die Erschwernisse folgenreicher Bürger:innenbeteiligung in der fragmentierten Öffentlichkeit einer zunehmend heterogenen Gesellschaft.

Demokratie demokratisieren. Bei den Demokratisierungsbestrebungen sind die unterschiedlichen Bereiche wieder zu trennen. Die Demokratisierung der *staatlichen Demokratie* – und die Gegenbewegung der Entdemokratisierung – sind noch nicht am Ende, wenn Demokratie als System etabliert ist. Bei Institutionen greift die »innere Grenze der Demokratie« am stärksten. Dabei wirkt ein Zusammenspiel von Macht- und Funktionsbarrieren. Macht müsste abgegeben, Funktionen geteilt werden. Dazu ist die Neigung gering und scheinen auch die objektiven Möglichkeiten angesichts der Schwierigkeit von politischen Entscheidungen in komplexen Gesellschaften eher begrenzt. Bei der *zivilgesellschaftlichen Demokratie* geht es um die Vertiefung von Demokratie als Lebensform sowie die Verbesserung von Einfluss- und Interventionsmöglichkeiten. Dazu gehören die ganze Nahweltbereiche pluraler Lebenswelt: Lebensgemeinschaften, Familien, Freundschaften, Nachbarschaften, Schulen, Hochschulen, Alltagskommunikation und Alltagsverhalten. Darüber hinaus gehören dazu auch stärker politisierte Zusammenhänge von Netzwerken, Vereinigungen, Bewegungen sowie Teile des Repertoires direkter Aktionen. In solchen Bereichen sind die Früh- und Vorformen von Demokratie, gerade in der Schnittmenge mit Politischer Kultur, ganz erheblich. Das Potential der Zivilgesellschaft ist groß, die Reichweite begrenzt. Unter Entscheidungs- und Durchsetzungsaspekten dominiert die staatliche Demokratie zivilgesellschaftliche Demokratieformen um Längen. Zur Ausgestaltung von Demokratie als Lebensform gehören Diskurse, gemeinsame Beratungen, kleinteilige, aber individuell bedeutsame Beteiligungsformen, auch

die Einübung von Toleranz und Solidarität, das Leben demokratischer Werte wie Freiheit und Gleichheit für alle, der Umgang mit Innovationen der Lebensweise wie etwa das Aufbrechen traditioneller Familienformen oder Geschlechterbeziehungen. Gegenkräfte sind auch hier identifizierbar: Autoritarismus, erzwungener Konformismus, Unterdrückung von Alternativen. »Demokratie ohne Demokraten«, so heißt ein Schreckgespenst gerade der deutschen Geschichte. Für demokratische Institutionen hat es in Weimar gereicht, für Demokratische Kultur nicht. Demokratische Kultur betrifft alle: die Professionellen, die Wähler:innen, die Aktiven, die Bürger:innen. Wertschätzung von Kooperation und Konflikt, Respekt vor Mehrheiten und Minderheiten, Anerkennung von Freiheit und Gleichheit gerade auch der Andersdenkenden, die Verbindung von Überzeugung und Kompromiss – all das ist in einer demokratischen Gesellschaft nicht auf Politik zu begrenzen. Werte und Prinzipien sind eine reiche Quelle, um in ihrem Geist Demokratische Kultur weiterzuentwickeln. Demokratische Kultur muss das politische System durchdringen, komplementär zu dessen Werten, Prinzipien, Institutionen. Aber sie muss weiter reichen, in den Alltag der Zivilgesellschaft und – soweit möglich – in die funktionalen Teilsysteme hinein, vom Kindergarten über die Schule bis zur Wirtschaft. Für den Gesamtbereich von Demokratisierung geht es auch hier weniger um Innovation als um Verbreiterung und Vertiefung. Alle hierarchischen, zu Schließung tendierenden Teilsystemorganisationen wie Militär oder Wirtschaftsunternehmen sind tendenziell abweisend für Demokratisierungstendenzen. Die Vertiefung Demokratischer Kultur wird möglich, wenn Demokratie schon als Teil des Sozialisationsprozesses aufscheint, in dem grundlegende Werte individuell verankert werden. Hier lassen sich Grundlagen für die Entwicklung einer demokratischen Persönlichkeit oder eben eines autoritären Charakters legen. Vor Donald Trump hat man nicht für möglich gehalten, über wieviel Demokratieverachtung der oberste Repräsentant einer frühen, langlebigen und entwickelten Demokratie wie den Vereinigten Staaten von Amerika verfügen kann. »Demokratie ohne Demokraten« ist also nicht nur ein Problem auf dem Weg zur Demokratie. Die Verbreiterung und die Vertiefung Politischer Kultur bleiben ständige Aufgaben in einer selbstbestimmten Regierungsform wie der Demokratie, die sich nicht von selbst trägt.

Demokratie verteidigen. In Konzepten wie der von »wehrhafter Demokratie« und in den Ausführungen dieses Beitrags zeigen sich viele Ansatzpunkte, wie die Demokratie gegen ihre Gegner:innen und Feind:innen verteidigt werden kann, wenn die Bereitschaft dafür vorhanden ist. Demokratie ist eine fehlerfreundliche und geduldige, zugleich aber eine anfällige Herrschafts- und Lebensform. Die Hoffnung von Demokratiefreund:innen bleibt: Auch nach Rückschlägen soll ihr die Zukunft gehören.

Herausforderungen der Demokratie: Zukunftsprobleme und ihre Verarbeitung

Thomas Saretzki

1. Einleitung

Wer sich wissenschaftlich mit Politik beschäftigt, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit früher oder später auf Probleme der Demokratie stoßen. Folgt man der aktuellen Diskussion in Öffentlichkeit und Wissenschaft, dann ist diese gegenwärtig mit großen Herausforderungen konfrontiert. Für Frank Nullmeier standen Fragen nach der Zukunft der Demokratie bereits am Anfang seines Werdegangs. »Demokratie in der Umweltkrise« – so lautete der Titel eines Aufsatzes, der noch vor Abschluss seines Studiums der Politikwissenschaft veröffentlicht wurde (Nullmeier 1980b). »Dieser gedanken- und aspektreiche Beitrag«, so die Herausgeber der Zeitschrift *Gegenwartskunde*, in der dieser Aufsatz erschien (Gagel u.a. 1980: 148), »wurde nicht zuletzt deshalb aufgenommen, weil er den Lesern in systematischer Form einen Überblick über wichtige Literatur zum Thema Demokratie und Zukunftsbewältigung gibt.« Allerdings war der Platz in den Heften der Zeitschrift begrenzt. Nicht alles, was der Autor zu diesem Thema zu sagen und bereits aufgeschrieben hatte (Nullmeier 1980a), konnte in der *Gegenwartskunde* erscheinen. Immerhin heben die Herausgeber in ihrem Editorial eigens hervor, bei der veröffentlichten »Analyse« handele es sich um einen »Teil einer größeren Arbeit über die Frage, wie in der sozialwissenschaftlichen Literatur die Fähigkeit demokratischer Systeme eingeschätzt wird, Zukunftsprobleme und hier insbesondere die ›Ökologiekrise‹ zu bewältigen« (Gagel u.a. 1980: 148).

Nullmeier verortet seine Analyse zum Thema »Politische Strukturen und Zukunftsprobleme« im Kontext der Wende von den 1960er zu den 1970er Jahren. In dieser Zeit, so sein Anknüpfungspunkt an die gesichtete Literatur, sind »in der Entwicklung der westlichen Länder Veränderungen« eingetreten, »die als Krise oder als historische Bruchstelle zwischen zwei verschiedenen Entwicklungsphasen angesehen werden können« (1980b: 253). Wie diese Veränderungen in Gesellschaft und Politik zu verstehen und begrifflich zu fassen sind, erscheint angesichts der umfangreichen Literatur mit ihren unterschiedlich ansetzenden Theorien und der Fülle von verschiedenen Begriffsbildungen am Ende der 1970er Jahre keineswegs klar. Das gilt nicht nur für die bunte und bilderreiche Sprache, mit der die Veränderungen der »Gesellschaftsstrukturen« bezeichnet werden, die sich

der damaligen Literatur zufolge bereits entwickeln oder anzustreben sind (Nullmeier 1980b: 253–254). Es gilt darüber hinaus auch für ihre Charakterisierung als »Krise« selbst. Nullmeier spricht in seiner Analyse einfach von »Veränderungen«. Wenn Veränderungen von Gesellschaft und Politik als Krise angesehen werden »können«, heißt das nicht zwingend, dass es auch alternativlos wäre, sie mit diesem Begriff zu kennzeichnen. Es könnte auch andere Möglichkeiten der begrifflichen Kennzeichnung und theoretischen Einordnung geben.

Wer Gesellschaft und Politik verstehen will, der sieht sich zunächst einmal vor der Aufgabe, das zu interpretieren und zu strukturieren, was die Beteiligten und Beobachter[1] über diese Gegenstandsbereiche denken und zu wissen meinen. Ohne Verständnis ihres Wissens sind weder ihre Handlungsperspektiven noch gar ihr praktisches Handeln zu verstehen. Die Aufgabe, dieses Wissen zu erschließen und auf klare Begriffe zu bringen, stellt bei der Analyse und Beurteilung von gesamtgesellschaftlichen Veränderungen eine spezifische Herausforderung dar – insbesondere dann, wenn diesen Veränderungen eine grundlegende Bedeutung für die zukünftige Entwicklung von Gesellschaft und Politik zugewiesen wird. Wissen bildet dabei nicht nur den Fluchtpunkt, auf den ein nachvollziehbarer Forschungsprozess über gesellschaftliche und politische Veränderungen aus wissenschaftlicher Sicht am Ende zulaufen soll. Sein Ausgangspunkt, das jeweils vorhandene Wissen, bildet auch den Anknüpfungspunkt einer politikwissenschaftlichen Analyse, die Verbindung mit den beteiligten Akteuren und ihren Beobachtern herstellen und halten will, um so in praktischer Hinsicht einen Beitrag zur Bewältigung von »Orientierungskrisen« leisten zu können. Und zumindest als Ausdruck einer solchen Krise der Orientierung und Richtungsbestimmung ließ sich die Diskussion über Zukunftsprobleme am Ende der 1970er Jahre verstehen (Murphy u.a. 1981).

Seit einigen Jahren gibt es erneut eine breite Diskussion über die Fähigkeiten und institutionellen Strukturen moderner Demokratien. Dabei kommen heute viele Akteure und Autoren zu der Einschätzung: Die Demokratie steht nicht nur vor Herausforderungen, sie steckt in der Krise. Fragen der Orientierung und Richtungsbestimmung stellen sich damals wie heute – auch für diejenigen, die (noch) nicht sicher sind, ob die Veränderungen, über die auf der Gegenstandsebene kontrovers diskutiert wird, eine angemessene Interpretation und Beurteilung erfahren, wenn sie begrifflich als »Krise« gefasst und in einem solchen Rahmen analysiert werden. Ein Rückblick auf die frühen Beiträge von Nullmeier bietet eine Gelegenheit, in den aktuellen Debatten um die »Krise der Demokratie« einen Schritt zurückzutreten und aus der damit verbundenen Distanz auf Krisendiagnosen von heute und ihre Kritiker zu blicken.

1 Das generische Maskulin wird hier und im Folgenden zur Vereinfachung eingesetzt. Gemeint sind dadurch alle Geschlechter.

Im Folgenden ist zunächst daran zu erinnern, wie Frank Nullmeier das Thema »Demokratie und Zukunftsbewältigung« Ende der 1970er Jahre im Licht der seinerzeit breit diskutierten »Umweltkrise« behandelt hat (2). Die »zentrale Frage« dieser frühen Arbeiten lautete, ob die vorhandenen »politischen Strukturen fähig sind, die Zukunftsprobleme zu bewältigen« (Nullmeier 1980b: 254). Nach dieser Formulierung geht es nicht um eine Krisendiagnose. Mit der gewählten Fragestellung rückt vielmehr der Problembegriff ins Zentrum der Analyse (2.1). Herausforderungen ergeben sich in diesem Rahmen aus der Perspektive der Verarbeitung von Problemen in einem demokratisch verfassten politischen System (2.2). Mit der Jahrtausendwende wurde ein verändertes Bündel von zukünftigen Problemen des globalen Wandels unter dem Titel der »grand challenges« auf die Tagesordnung gesetzt. Solche »großen Herausforderungen« machen nach verbreiteter Einschätzung eine »große Transformation« nötig. Durch diese Annahme wird die Frage nach der Bewältigung von gesamtgesellschaftlichen Veränderungen analytisch noch einmal auf eine andere Ebene gehoben und praktisch in eine stärker aktivierende Perspektive gerückt (3). Vor diesem Hintergrund ergibt sich ein zweiter Blick auf die Frage, wie die vielfach bemühte Rede von den »Herausforderungen der Demokratie« auch verstanden werden kann (4).

2. Zukunftsprobleme und Demokratie

2.1 Problemsicht und Politikverständnis

Die »Umweltkrise«, von der im Titel des Beitrags von Nullmeier (1980b) die Rede ist, wird vom Autor als ein in vielerlei Hinsicht paradigmatischer Fall für den Prozess einer insgesamt veränderten Wahrnehmung und Thematisierung von »Zukunftsproblemen« betrachtet. In seiner Analyse selbst ist indessen nicht mehr von einer »Krise« die Rede. Fragen nach der generellen Handlungskapazität des Staates und den damit potenziell verbundenen »Krisen« wurden in den 1970er Jahren aus verschiedenen theoretischen Kontexten heraus aufgeworfen, so in prominenter Form etwa von Theorien über die »Unregierbarkeit« oder in der marxistischen Staatstheorie. »Kennzeichnend für diese Literatur«, so Nullmeier (1980b: 254), »ist allerdings, daß sie die Zukunftsprobleme nicht in ihre Analyse der Handlungsfähigkeit des politischen Systems aufnimmt, sondern ohne Bezug zu konkreten Problemen oder allein anknüpfend an ökonomische Krisenerscheinungen die Problemlösungsfähigkeit abschätzt«. Diese regierungs- oder staatszentrierten Theorien sind daher nicht gut geeignet, Wechselbeziehungen und Zusammenhänge von Zukunftsproblemen und politischen Strukturen zu analysieren, die nicht direkt auf ökonomische Krisen zurückzuführen sind. Statt

von »Krise« zu reden, setzt Nullmeier bei der Wahl seiner Begrifflichkeit für die Sichtung der umfangreichen Literatur zur »Ökologiethematik« distanzierter an. Nicht »Krise«, sondern »Problem« bildet den begrifflichen Ausgangs- und Bezugspunkt für die analytisch ausgerichtete Rekonstruktion der Aussagen, die in den gesichteten Ansätzen zum Zusammenhang von Zukunftsproblemen und Strukturen des politischen Systems zu finden sind. Nicht »Krisenmanagement«, sondern Problembewältigung wird damit zur konzeptionellen Grundlage für praktische Handlungsperspektiven.

Mit dieser begrifflichen Anlage ist allerdings kein einfacher Wechsel in eine sektoral begrenzte Problemlösungsperspektive verbunden, wie sie in manchen Beiträgen einer thematisch hochspezialisierten Policy-Forschung festzustellen ist. Die seinerzeit vorliegenden Policy-Studien zur Umweltpolitik und zu anderen Zukunftsproblemen werden vielmehr selbst zum Gegenstand der Analyse gemacht. Die übergreifende Fragestellung richtet sich nicht auf isoliert betrachtete Politikfelder oder einzelne Policies und deren Wirksamkeit, sondern auf den Zusammenhang von Zukunftsproblemen und Demokratie. Um diesem Zusammenhang in der Analyse gerecht zu werden, so Nullmeier (1980a: 2), müssen die politischen Probleme »in ihrer Gesamtheit und wechselseitigen Interdependenz betrachtet und auch bearbeitet werden. Sektorales Denken wie sektorale Strategien verfehlen ihr Ziel«.

Im Hintergrund dieser Sichtweise steht die Annahme über einen historischen Bruch zwischen zwei verschiedenen gesellschaftlichen Entwicklungsphasen und einen damit einhergehenden Paradigmenwechsel, der »das allgemeine Bewußtsein einer größeren historischen Veränderung« weckt und dabei zugleich die Aufmerksamkeit deutlicher und stärker auf übergreifende Zusammenhänge und Wechselwirkungen lenkt. Mit der »Ökologiethematik« werden nicht nur vernachlässigte Probleme der materiellen Reproduktion demokratischer Industriegesellschaften auf die Tagesordnung von Öffentlichkeit und Politik gesetzt. Vielmehr ist mit ihrer Wahrnehmung auch eine spezifische Veränderung des Blicks auf Zukunftsprobleme und ihre komplexen Zusammenhänge verbunden: Als »Gesamtheit« ist nicht mehr »allein die menschliche Gesellschaft anzusehen, sondern diese unter Einschluß der Natur sowie der Beziehungen zwischen Gesellschaft und Natur«. Eine »Sektoralisierung der erhöhten Komplexität der Probleme« wäre aus dieser Sicht konzeptionell »unangemessen« – und damit in praktischer Hinsicht »auch eine Problemlösungsstrategie, die meint, das Problem in einzelnen Regionen und Nationen auf Kosten anderer lösen zu können« (Nullmeier 1980a: 2).

Eine breit angelegte integrative Betrachtungsweise führt zu einer »Ausweitung des Politikverständnisses, das sich ausdehnt auf die Vergesellschaftung der inneren und äußeren Natur«. Es reicht damit »in sämtliche gesellschaftliche Sub-

systeme« hinein. Wird ein solcher Politikbegriff zugrunde gelegt, dann ist eine »Reduzierung der Politikträgerschaft auf eine professionalisierte Gruppe und Elite ausgeschlossen.« Vielmehr gilt: »Politik wird zu einer Sache von jedem einzelnen« (Nullmeier 1980a: 3). Diese Perspektive ist allerdings an mindestens drei Bedingungen gebunden, die herzustellen selbst wiederum bestimmte Probleme mit sich bringt: Das politische Problem muss »für den einzelnen Menschen bearbeitbar«, und das heißt »überschaubar und lenkbar« sein (was das »Problem der Größe und der Autonomie« aufwirft). Sodann muss »die Zukunft als politisch gestaltbar und nicht als schon vorgezeichnet durch politisch-technische Sachzwänge erscheinen« (was eine »Reorientierung des Fortschrittsbegriffs und der Zukunftsbetrachtung« voraussetzt). Schließlich muss die »generelle Zielsetzung politischer Entscheidungen und ihre Wertorientierung in den Mittelpunkt der Debatte geraten« (was eine Ausrichtung auf die Frage, »wie man eigentlich leben will«, und die damit verbundene »Sinnproblematik« mit sich bringt) (Nullmeier 1980a: 3).[2]

Mit der »Ökologiethematik« stehen Probleme der materiellen Reproduktion der Gesellschaft auf der Tagesordnung, die als »negative Folgeerscheinungen des wirtschaftlichen Wachstums und bestimmter Technologien« gelten (Nullmeier 1980b: 254). Ursächlich werden sie auf ein unbegrenztes Wachstum und eine unkontrollierte Technikentwicklung zurückgeführt. Aus der Analyse der Dynamik und Reichweite dieser Wachstumsprozesse ergibt sich das »Schwellentheorem«, also die Annahme von Grenzen oder Schwellen, bei deren Überschreiten »die Entwicklung eine neue Qualität gewinnt«. Diese Annahme hat Folgen für den Blick nach vorn: »Die Zukunft wird nicht mehr als exponentielle Fortsetzung der Gegenwart betrachtet«. Was die handlungsorientierte Frage nach Bewältigungsstrategien angeht, so verweist das Schwellentheorem auf die »Möglichkeit der bewußten Begrenzung« zur Herstellung von stabilen Gleichgewichtszuständen (Nullmeier 1980a: 3). Eine solche Option, die am Ende von Vorstellungen wie »Gleichgewicht« und »Stabilität« geprägt ist, mutet auf den ersten Blick konservativ an. Wenn es um die Frage ihrer Realisierung in den gesellschaftlichen Umweltbeziehungen geht, dann zeigen sich allerdings wiederum alte Konfliktlinien zwischen »links« und »rechts«, wenn auch in einem paradigmatisch veränderten Rahmen und in veränderter Form. Die Herstellung von stabilen Gleichgewichtszuständen ist aus der Sicht von »Ökodemokraten« nicht – wie bei »Öko-Autoritären« – als Oktroi zu denken, sondern als Aufgabe einer demokratischen »Selbstbegrenzung« angesichts von erkennbaren Schwellen des

2 Das erstgenannte Problem hat Nullmeier im selben Zeitraum in seiner Diplomarbeit über »Dezentralisation als politisches Konzept der Ökologiebewegung« diskutiert, deren Ergebnisse ein Jahr später in eine Analyse möglicher Alternativen im Verhältnis von Bürgern und Parteien eingegangen sind (Nullmeier 1982).

Wachstums und problematischen Technikentwicklungen zu verstehen (Nullmeier 1980a: 86).

Die Folgen des wirtschaftlichen Wachstums und der Anwendung bestimmter Technologien wirken sich in den Mensch-Natur-Beziehungen als »objektive Problemstellungen« aus. Die materiellen Umweltprobleme sind jedoch keine Angelegenheit, die naturwissenschaftlichen Experten überlassen bleibt. Ihre veränderte Sichtweise führt in der Gesellschaft vielmehr zur »Entstehung neuer sozialer Bewegungen mit veränderten Wertsetzungen und politischen Vorstellungen. Die Bewältigung der Zukunftsprobleme erhöht mithin die Steuerungsanforderungen an die Gesamtgesellschaft.« (Nullmeier 1980b: 254)

Bei der Analyse des Zusammenhangs von Zukunftsproblemen und Demokratie erscheint es schon begrifflich nicht angemessen, von einer »Lösung« der politischen Probleme auszugehen.

»Wenn von Problemlösung gesprochen wird, so impliziert dies die Vorstellung eines Problems, das, findet man nur die richtige Lösung, verschwindet. Die richtige Lösung wird dabei als immer schon gegeben vorausgesetzt, nur eben für den Problemlöser verdeckt und unbekannt. Diese Sicht von Problemen und ihrer Lösung entspricht mehr der Sicht eines Kreuzworträtsels als der der genannten Zukunftsprobleme.« (Nullmeier 1980b: 254–255)

Nullmeier setzt in seiner Analyse zwar – wie die gesichtete Literatur – bei den ökologischen Problemen an. Sein Erkenntnisinteresse richtet sich aber nicht vorrangig auf die Frage nach einer wirkungsvollen »Lösung« materieller Probleme in Bereichen der natürlichen Umwelt oder in der Biosphäre insgesamt, sondern auf die Fähigkeit des politischen Systems, solche und andere komplexe Zukunftsprobleme im Rahmen seiner Strukturen – und das heißt auf demokratische Art und Weise – zu bewältigen. Die gesamtgesellschaftliche Perspektive bildet zwar den Kontext, der auch in fachwissenschaftlichen Beiträgen zu berücksichtigen ist. Die politologische Analyse von Zukunftsproblemen bezieht sich allerdings nicht auf die gesellschaftliche »Problemlösungskapazität« insgesamt. Sie setzt begrenzter an und konzentriert sich auf die »Verarbeitungskapazität« des politischen Systems.

2.2 Verarbeitungskapazität und ihre (Ent-)Problematisierung

Der Begriff der Verarbeitung rückt den Zusammenhang von äußeren Problemen mit internen Strukturen des Systems in den Vordergrund, das mit politischen Problemen der Bearbeitung dieser Umweltprobleme konfrontiert ist. Dieses Verständnis von Verarbeitungskapazität lässt die Vorstellung zu, dass »sich das politische System selbst in bestimmter Art und Weise den Problemen anpasst, seine Strukturen selbsttätig verändert ohne zu zerbrechen«. Ausgeschlossen ist ledig-

lich der Fall, »daß das politische System seine Identität verliert« (Nullmeier 1980b: 255). Anpassung und Transformation von politischen Strukturen sind denkbar, ein Verlust der identitätsstiftenden Prinzipien nicht.

Die Verarbeitungskapazität des politischen Systems wird in der Analyse in drei Teilfähigkeiten aufgespalten, die sich auf unterschiedliche Stufen des politischen Problemverarbeitungsprozesses beziehen: die Thematisierungs-, die Entscheidungs- und die Durchsetzungsfähigkeit. Thematisierungsfähig ist ein politisches System in dem Maße, wie es in der Lage ist, gesellschaftliche Probleme aufzunehmen und auf die politische Tagesordnung zu setzen. Entscheidungsfähigkeit bezieht sich auf die Kapazität eines politischen Systems, auch bei gesellschaftlich umstrittenem »Input« zu Entscheidungen in Form von Verwaltungshandeln oder Gesetzgebung zu kommen. Bei der Durchsetzungsfähigkeit geht es um die Frage, ob das politische System in der Lage ist, »die getroffenen Entscheidungen bindend zu realisieren und die erhofften Wirkungen zu erreichen« (Nullmeier 1980b: 255). Was die Reichweite angeht, so bezieht sich die Analyse auf politische Strukturen in kapitalistischen Industriestaaten, die durch ein Regierungssystem mit periodischen Wahlen der Parlamente und Parteienkonkurrenz gekennzeichnet sind.

In der Analyse geht es zunächst um das Herausarbeiten grundlegender Argumentationsmuster in Bezug auf die in der Ökologieliteratur besonders kritisch diskutierten Aspekte der Konkurrenzdemokratie und der Wahlmechanismen (Vernachlässigung langfristiger Probleme, Wachstumsorientierung). Große Aufmerksamkeit erhält sodann die Organisation von Partizipation und das Spannungsfeld von Zentralisation und Dezentralisation.[3] Zu den klassischen Themen gehören das Zusammenspiel von Exekutive und Legislative, die Verwaltung und die Rolle von Parteien und Interessengruppen (Nullmeier 1980a: 34–75). Die umfassende Kritik an den etablierten Parteien erweist sich bei genauerer Analyse als Kritik an den Volksparteien. Parteien dieses Typs scheinen wegen ihrer Größe, vor allem aber wegen ihrer Ausrichtung am »Stimmenmaximierungspostulat« nicht über die Fähigkeit zur angemessenen Thematisierung von Zukunftsproblemen zu verfügen. Hinzu kommt ihre enge Bindung an

---

3 Die Forderung nach einer weitgehenden Dezentralisation zur Bewältigung von Zukunftsproblemen ist zwar in unterschiedlichen Lagern weit verbreitet, stößt Nullmeier zufolge bei einer analytischen Betrachtung angesichts meist ungeklärter Voraussetzungen und Folgeprobleme aber auf Grenzen. Wenn genauer nachgefragt wird, was von wem wie und wie weitgehend dezentralisiert werden soll, dann zeigen sich ungeklärte Fragen der Kooperation von dezentralen Einheiten untereinander und ihrer übergreifenden Koordination – und das nicht nur bei Entscheidungskompetenzen, sondern auch und vor allem in Bezug auf Machtpotentiale. Eine autonome Selbststeuerung dezentraler Einheiten setzt voraus, dass diese so gut wie keine externen Effekte für andere Einheiten produzieren und zwischen ihnen möglichst geringe Interdependenzen existieren, aus denen einseitige Abhängigkeiten erwachsen können (Nullmeier 1980a: 60–69, 1982: 342–343).

wirtschaftliche Interessenverbände und die damit einhergehende Wachstumsorientierung (Nullmeier 1980a: 72–74).[4] Darüber hinaus wird auch das Verhältnis von Politik und Ökonomie betrachtet, wobei sich zeigt, dass »die Abhängigkeit der Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems von den ökonomischen Bedingungen [...] in recht unterschiedlicher Weise thematisiert wird« (Nullmeier 1980a: 76).

Mit dem Erkenntnisinteresse an der Verarbeitungskapazität von politischen Strukturen wird man allerdings nicht in allen Teilen der Ökologieliteratur fündig. Die Thematisierung von Zukunftsproblemen führt in der Ökologieliteratur oft gar nicht dazu, Strukturen des politischen Systems zu problematisieren. Eine solche »Entproblematisierung der Politik« zeigt sich etwa darin, »daß die politische Ebene nur noch moralisch betrachtet wird«. Zusammenhänge mit politischen Strukturen werden auch ausgeblendet, wenn mögliche Bewältigungsstrategien ausschließlich mit Bezug auf den Bewusstseinsstand und die Einstellungen der Bevölkerung oder der Eliten thematisiert werden. Bei einer rein elitezentrierten Betrachtung liegt es überdies nahe, einfache Lösungsmöglichkeiten für komplexe Probleme im »Austausch der Führung« zu sehen (Nullmeier 1980b: 257). Eine »Entproblematisierung« politischer Strukturen ist schließlich auch in den

4 Das verbreitete Misstrauen gegenüber Parteien als Organisationsform von Partizipation führt im Hinblick auf die Verarbeitung von Zukunftsproblemen in den bestehenden politischen Systemen allerdings nicht weiter. Versuche, der zentralen Rolle der Parteien im politischen Vermittlungssystem durch eine weitgehende Dezentralisierung der politischen Meinungs- und Willensbildung zu begegnen, stoßen auf Grenzen – jedenfalls dann, wenn man in der Analyse der Verarbeitungspotentiale neben der Thematisierungs- auch die Durchsetzungsfähigkeit im Blick behält. Dann zeigt sich: »Alles, was politisch durchsetzbar sein will, muß durch den Filter der Parteien« (Nullmeier 1982: 354). Und die sind in ausdifferenzierten politischen Systemen nicht einfach abzuschaffen: »Ein die Parteien gänzlich ersetzendes Prinzip der Artikulation und Kanalisierung von Forderungen ist nicht in Sicht« (Nullmeier 1982: 355). Die Überlegungen zum Entstehen einer »Partei neuen Typs«, die von einigen sympathisierenden Politikwissenschaftlern mit Bezug auf grüne und bunte Listen Anfang der 1980er Jahre vorgetragen wurden (Offe 1980: 38–42), sind aus Sicht Nullmeiers zu zeitgebunden und unterschätzen den langfristig wirkenden Anpassungsdruck in einem Parteiensystem. Das gilt insbesondere für die Vorstellung, derzufolge eine Partei dieses neuen Typs sich »als den verlängerten Arm« einer sozialen Bewegung begreifen könnte (Guggenberger 1980: 109). »Das Neue der neuen Parteien«, so Nullmeier, könnte eher in der Einsicht liegen, dass auch eine »Partei neuen Typs« im Maße ihrer Etablierung im politischen System einerseits Prozessen der Parlamentarisierung und Bürokratisierung unterliegt, andererseits aber im Hinblick auf neue Zukunftsprobleme kein »Monopol auf Politikformulierungen« erlangen wird, weil auch eine mit ihr verbundene neue soziale Bewegung »ein autonom handelndes Subjekt bleibt«. Diese Einsicht in den wechselseitigen Bedingungszusammenhang von Interdependenz und Autonomie hält der gerade diplomierte Politologe in einer unter seinesgleichen oft zitierten Wendung auch den Größen seines Faches deutlich entgegen: »Partei und Bewegung stehen gleichberechtigt nebeneinander. Offe und Guggenberger irren sich, wenn sie es für möglich halten, daß sich eine Partei dauerhaft von einer Bewegung instrumentalisieren ließe. Sie haben aber Recht damit, daß die Partei neuen Typs verstärkt Rücksicht auf gesellschaftliche Initiativen und Bewegungen nehmen muß, Bewegungen nicht mehr wie die Volksparteien vereinnahmen und entmachten kann.« (Nullmeier 1982: 356)

Ansätzen zu erkennen, die sich auf das ökonomische System beschränken (Nullmeier 1980b: 258–259).

Wenn die politische Verarbeitungskapazität von Zukunftsproblemen in den gegebenen politischen Strukturen problematisiert wird, dann ist die Einschätzung in der damaligen Diskussion nicht einheitlich. Sie wird in der gesichteten Literatur zunächst von den unterschiedlichen Sichtweisen der zu bewältigenden Probleme bestimmt. Wie die differenzierte Analyse im Einzelnen zeigt, sind dabei mehrere Aspekte des Problemverarbeitungsprozesses von Bedeutung. So hängt die Bewertung der Verarbeitungskapazität zunächst ab von der Bestimmung und Gewichtung der (ökologischen) Ausgangsprobleme.[5] Hinzu kommt die Einschätzung der zeitlichen Nähe oder Ferne zu »katastrophenartigen Zuspitzungen der Probleme« (Nullmeier 1980b: 260). Ferner spielt die Zielsetzung der Bewältigungsstrategien eine wichtige Rolle: Soll es um die Sicherung des Überlebens oder um die Ermöglichung eines guten oder gar besseren Lebens gehen? Die unterschiedlichen Zielsetzungen gehen sodann mit verschiedenen Handlungsansätzen einher: Wird Verzicht gefordert oder ein neuer Lebensstil angestrebt? (Nullmeier 1980b: 261) Schließlich hängt die Bewertung der Verarbeitungskapazität auch davon ab, ob und welche Folgeprobleme der vorgeschlagenen Bewältigungsstrategien berücksichtigt werden. Dazu gehört insbesondere eine mehr oder weniger starke »Verschärfung der Verteilungsprobleme« (Nullmeier 1980b: 262). Zu den Folgeproblemen der vorrangig verfolgten technikzentrierten Problembewältigungsstrategien wären schließlich die (Neben-)Wirkungen zu zählen, die bestimmte großtechnische »Lösungen« für eine partizipative Politikgestaltung darstellen – ein Aspekt, der in vielen umweltzentrierten Beiträgen auch im Hinblick auf die Problemlösungsperspektiven unzureichend reflektiert wird (Nullmeier 1980a: 51–52).

3. Große Herausforderungen – große Transformation?

Mit der Jahrtausendwende wurden Probleme des globalen Wandels und die dabei ausgemachten »grand challenges« in den Vordergrund des öffentlichen

5 Zu den zentralen ökologisch relevanten Ausgangsproblemen zählen seit dem Bericht des Club of Rome von 1972 vorzugsweise die Faktoren Wachstum der Industrie, Umweltzerstörung und Ressourcenerschöpfung in den Bereichen Energie, Rohstoffe und Nahrung. Umstritten ist das Gewicht der Bevölkerungszunahme. In der Reihe der Zukunftsprobleme fehlt die Technik, die in den Weltmodellen »nicht zu einem eigenständigen Faktor der Zukunftsaussichten wird«. Neben der unterschiedlichen Gewichtung ökologischer Faktoren zeigt sich damit eine spezifische Selektivität in der Problemsicht und den Problembewältigungsperspektiven: »Die Erkenntnis, daß der Einsatz einer Technik eine politische Entscheidung ist und daß es Alternativen zu bestimmten technischen Angeboten gibt, hat sich in der Literatur nicht umfassend niedergeschlagen.« (Nullmeier 1980b: 259–260)

wie wissenschaftlichen Diskurses über die Zukunft der Demokratie gerückt. Als »grand« galten dabei einerseits Probleme in den Bereichen Energieversorgung und Ressourcensicherheit, Klimawandel, Artenschwund und Umweltbelastungen, Ernährungssicherheit und Nahrungsmittelqualität sowie Gesundheitsversorgung, andererseits aber auch vermutete Schwächen der wissenschaftlich-technologischen Innovationsfähigkeit und wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit. Die meisten Regierungen demokratischer Industriestaaten haben auf die »grand challenges« im Bereich materieller Probleme vor allem mit Programmen zur Förderung technischer Innovationen und ihrer wirtschaftlichen Verwertung reagiert. Die ungebrochen wirkmächtige, aber einseitige Ausrichtung auf technologische Lösungsansätze wirft bei einer politischen Betrachtung nicht nur Fragen der Definition und Gewichtung der ausgemachten »großen« Herausforderungen für die materielle Reproduktion der Gesellschaft auf. Es geht auch um die Prioritätensetzung zwischen alternativen Optionen und Strategien beim Aufbau von Kapazitäten, die für ihre Bewältigung denkbar sind.[6]

Was »fortschrittliche« Regierungen im Rahmen ihrer Reformagenda unter dem Titel »große Herausforderungen« für die Leistungsfähigkeit demokratischer Systeme demonstrativ auf die politische Tagesordnung gesetzt haben, hängt mit einem gesamtgesellschaftlichen Problemhaushalt zusammen, dessen Erörterung in einer Demokratie nicht ohne Weiteres auf Eliten und Expertennetzwerke zu begrenzen ist. Die Veränderungen der Sicht auf gesellschaftliche Probleme, die Nullmeier 20 Jahre zuvor skizziert hat, bleiben nicht folgenlos: die Debatten über »große Herausforderungen« haben immer mehr Beteiligte, erfahren eine thematische Ausweitung, werden einerseits differenzierter, andererseits aber auch grundsätzlicher. »Große Herausforderungen«, so die verbreitete Vermutung etwa in Bezug auf den Klimawandel, machen eine »große Transformation« erforderlich (WBGU 2010).

Umstritten bleiben Art und Weise der Richtungsbestimmung in dieser Transformation. Dabei stellen sich erneut die Fragen, denen Nullmeier Ende der 1970er Jahre nachgegangen ist: Sind die Transformationen in den gegebenen demokratischen Strukturen zu bewältigen? Werden sie Macht und Einfluss von Experten steigern und zu einer Entdemokratisierung führen? Oder machen sie umgekehrt eine weitergehende Demokratisierung möglich, wenn nicht gar erforderlich (Leggewie 2011)?

Unklar ist, wie und von wem die damit anvisierten gesamtgesellschaftlichen Veränderungen auf den Weg gebracht werden können. In der Diskussion um den Übergang zu einer klimaverträglichen Gesellschaft stellte der Wissenschaftliche

---

6 Fragen nach der Abschätzung und Bewertung der dafür nötigen Voraussetzungen, Gestaltungsbedingungen und möglichen Folgen werden vielfach an (eingeladene) wissenschaftliche Experten delegiert, in einigen Fällen auch proaktiv von Teilen der »scientific community« aufgegriffen (Decker u.a. 2018).

Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) die »Aufgabe, aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive die grundlegenden Möglichkeiten eines radikalen und schnell zu realisierenden Wandels in der Klimapolitik auszuloten«, das heißt für Nullmeier und Dietz (2010: 5), die sich dieser Aufgabe in einem Gutachten annehmen sollten, »Chancen und Grenzen der Wandlungsfähigkeit politischer Strukturen zu analysieren«. Im Unterschied zur Frage nach der Verarbeitungskapazität politischer Systeme, die Nullmeier seiner Analyse Ende der 1970er Jahre zugrunde gelegt hatte, ist im Hinblick auf die angestrebte Transformation eine stärker handlungsorientierte Analyse gefordert, die dezidiert auf Potentiale für denkbare Reformen und Prozesse der Politikaktivierung abstellt. Bei der Untersuchung der Wandlungsfähigkeit gegebener politischer Strukturen im Hinblick auf die Prozesse, die für eine Gestaltung der Transformation zu einer klimaverträglichen Gesellschaft nötig sind, ergeben sich über den institutionellen Rahmen hinaus Hinweise auf weitere Voraussetzungen, damit die anvisierten Veränderungen möglich werden. Diese liegen insbesondere auf der Ebene von Politics (Nullmeier/Dietz 2010: 7).[7]

Die politikwissenschaftliche Analyse ist für einige Erwartungen enttäuschend. Im Ergebnis ist sie nicht dazu geeignet, eine Annahme zu stützen, »die den entscheidenden Beitrag von einem spezifischen Governance-Design allein oder einem bestimmten (kollektiven, korporativen) Akteur allein erwartet« (Nullmeier/Dietz 2010: 56). Außerdem stellt die Analyse einige der dominanten Bewertungskriterien infrage. Zu kurz greift die verbreitete »Konzentration auf die Frage der Schnelligkeit der Durchsetzung der Klimawende und die Etablierung wirksamer Maßnahmen«. Denn dabei wird übersehen, »dass jene Akteure, die im Zuge des schnellen Wandlungsprozesses übergangen oder an den Rand gedrängt werden konnten, ja keineswegs verschwunden sind«, sondern Widerstände entwickeln können, die eine kontinuierliche Umsetzung von nötigen Maßnahmen gefährden (Nullmeier/Dietz 2010: 57). Mit der Überwindung von Gegenbewegungen und größeren Rückschlägen für einen längeren Zeitraum ist nur zu rechnen, wenn die »klimapolitische Wende« als sozial, ökonomisch und politisch integrative Politik angelegt ist und »als solche verstanden werden kann« (Nullmeier/Dietz 2010: 58).

Damit zeigt sich auch bei diesem Ausflug in ein Politikfeld wie die Klimapolitik, was bereits in der Analyse von Zukunftsproblemen und ihrer Verarbeitung

7 In den Blick rücken die Akteure und ihre Fähigkeiten, in Akteurskonstellationen zusammen zu wirken. So hängt die Möglichkeit, die Transformationsprozesse durch eine breite gesellschaftliche Mobilisierung in Gestalt einer »Weltklimabewegung« zu befördern, nicht nur davon ab, ob die Akteure in den sozialen Bewegungen die nötige Ausstrahlungskraft entwickeln. Ihre möglichen Erfolge werden auch von ihren Fähigkeiten zur Koordination, Integration und zur Einordnung in einen übergreifenden, strategisch ausgerichteten Bewegungsrahmen beeinflusst (Nullmeier/Dietz 2010: 40–46).

für die Beziehung von Theorie und Praxis erkennbar ist: Das Zusammendenken von Wirkungszusammenhängen in sachlicher, sozialer, räumlicher und zeitlicher Hinsicht führt angesichts von Herausforderungen zunächst zur Vergegenwärtigung von komplexen Konfliktkonstellationen. Es eröffnet im Hinblick auf deren mögliche Bewältigung aber auch Perspektiven auf ein integrativ angelegtes Politikkonzept, das im praktischen Handeln auf ein längerfristiges Zusammenwirken ausgerichtet ist.

Wenn sie die Komplexität und Kontroversität der »großen« Herausforderungen erkennen und anerkennen, dann stehen Demokratien politisch vor einer Herausforderung zweiter Ordnung: der Herausforderung, wie die ausgemachten »großen« Herausforderungen auf demokratische Art und Weise zu bewältigen sind. Für politikwissenschaftliche Analysen zur Zukunft der Demokratie geht es so gesehen um die Frage, wie demokratische politische Systeme im Prozess der Wahrnehmung, Definition und Beurteilung dieser Herausforderungen sowie bei der Generierung, Entscheidung und Implementation von Optionen zu ihrer Bewältigung bisher zu Prioritäten gekommen sind, in Zukunft kommen wollen, kommen können oder doch kommen sollten.

4. Schluss

Benannt werden in dem Diskurs über die Demokratie und ihre Zukunft einerseits Herausforderungen für ihre Leistungsfähigkeit und das nicht nur in Bezug auf die »grand challenges«, sondern auch darüber hinaus: Wie steht es um die Fähigkeit demokratischer Systeme, ökologische und gesellschaftliche Probleme sachlich angemessen, in vertretbarer Zeit und in korrespondierenden Räumen zu bewältigen, ohne dabei soziale Integration zu gefährden? Andererseits werden über ihre funktionalen Problembewältigungskapazitäten hinaus auch die institutionellen Strukturen moderner Demokratien und mit ihnen deren normative Prinzipien infrage gestellt: Haben die Institutionen, die auf der Grundlage demokratischer Ideen seit dem 18. Jahrhundert geschaffen wurden, heute noch eine angemessene Struktur, um auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts adäquat reagieren zu können? Wie ist die Legitimation nicht nur einzelner umstrittener Entscheidungen, sondern der politischen Ordnung insgesamt angesichts von veränderten ökologischen und gesellschaftlichen Bedingungen zu gewährleisten? Die Bedeutung von Fragen der Begründung und Legitimität nicht nur für die normative Bewertung, sondern auch für die empirische Analyse von Veränderungsprozessen zu erkennen und herauszuarbeiten, ist ein Kennzeichen der Beiträge von Frank Nullmeier, das sich bereits in seinen frühen Analysen zeigt.

Das Wissen von Beteiligten und Beobachtern über das faktisch jeweils Gegebene und Mögliche wird dem normativ Wünschbaren oder gar Gebotenen in den Analysen nicht einfach gegenübergestellt, sondern im Hinblick auf vergangene und zukünftige Veränderungen in seinen wechselseitigen Verschränkungen betrachtet. Die Aufgabe einer politikwissenschaftlichen Analyse von Zukunftsproblemen und ihrer Verarbeitung in der Demokratie ist so zu verstehen, dass es dabei nicht nur um die Frage nach staatlichen Kapazitäten zur effektiven Bewältigung von materiellen Problemen in den gesellschaftlichen Umweltbeziehungen geht, sondern auch um die Reflexion von Voraussetzungen, Gestaltungsbedingungen und möglichen Folgeproblemen einer demokratischen Problembewältigung. Aufzuzeigen ist bei einer theoretisch reflektierten, kritischen Vergegenwärtigung des jeweils gegebenen Wissens- und Diskussionsstandes insbesondere, ob und wie theoretische Annahmen auf »die Beurteilung der Handlungsmöglichkeiten des Staates und der Chancen der Demokratie in Konfrontation mit den Umweltproblemen« durchschlagen (Nullmeier 1980b: 256). Allgemeiner gesagt: Fragen nach staatlichen Steuerungskapazitäten und nach den Perspektiven der Demokratie hängen zusammen, bedürfen in der Analyse aber zunächst einer gesonderten Betrachtung und Bewertung, wenn undifferenzierte Einschätzungen der Entwicklung ihres wechselseitigen Bedingungsverhältnisses vermieden werden sollen.

Die heute verbreitete Rede von »Herausforderungen der Demokratie« kann unterschiedlich verstanden werden. Auf den ersten Blick wird sie meist so gelesen, dass es da etwas gibt, was von außen auf demokratisch verfasste Systeme zukommt. Die Demokratie wird herausgefordert, in sachlicher Hinsicht durch Probleme, die in ihren Beziehungen zur natürlichen oder sozialen Umwelt zu bewältigen sind, oder in sozialer Hinsicht durch Personen, die ihre Ordnung und deren Legitimität infrage stellen.

Die Rede von »Herausforderungen der Demokratie« kann man aber auch anders lesen, nämlich so, dass die Demokratie nicht nur im »genitivus objectivus«, sondern auch im »genitivus subjectivus« auftritt. Nach dieser Lesart wird die Demokratie nicht nur herausgefordert, durch Probleme oder Personen, sie ist nicht nur als Objekt zu sehen, sondern auch als Subjekt zu verstehen: Demokratie fordert heraus. Ihre Prinzipien stellen eine Herausforderung dar – und zwar für alle Vorschläge zur Verarbeitung von Problemen und zur Gestaltung von Transformationsprozessen in modernen Gesellschaften und damit zugleich für alle Personen, die solche Vorhaben verfolgen oder verhindern wollen. Nullmeier hat die Rede von den Herausforderungen der Demokratie von Anfang an so verstanden, dass beide Lesarten in der Erfahrung zusammenkommen und daher auch theoretisch zusammenzudenken und praktisch zusammenzubringen sind.

Literatur

Decker, Michael/Lindner, Ralf/Lingner, Stephan/Scherz, Constanze/Sotoudeh, Mahshid (Hg.) (2018), *»Grand Challenges« meistern. Der Beitrag der Technikfolgenabschätzung*, Baden-Baden: Nomos.

Gagel, Walter/Hartwich, Hans-Hermann/Hilligen, Wolfgang/Puls, Willi Walter (1980), »Zu diesem Heft«, in: *Gegenwartskunde*, Jg. 29, H. 2, S. 147–148.

Guggenberger, Bernd (1980), *Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie*, Stuttgart: Kohlhammer.

Leggewie, Claus (2011), »2050: Die demokratische Frage heute«, in: Suzanne S. Schüttemeyer (Hg.), *Politik im Klimawandel: Keine Macht für gerechte Lösungen?* Baden-Baden: Nomos, S. 25–39.

Murphy, Detlef/Nullmeier, Frank/Raschke, Joachim/Rubart, Frauke/Saretzki, Thomas (1981), »Haben ›links‹ und ›rechts‹ noch Zukunft? Zur aktuellen Diskussion über die politischen Richtungsbegriffe«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 22, H. 4, S. 398–414.

Nullmeier, Frank (1980a), *Politische Strukturen und Zukunftsbewältigung* (unveröff. Ms.), Hamburg.

Nullmeier, Frank (1980b), »Demokratie in der Umweltkrise«, in: *Gegenwartskunde*, Jg. 29, H. 2, S. 253–271.

Nullmeier, Frank (1982), »Dezentralisation – eine Alternative zum etablierten System?«, in: Joachim Raschke (Hg.), *Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 342–357.

Nullmeier, Frank/Dietz, Matthias (2010), »Möglichkeiten einer globalen Transformation hin zu einer klimaverträglichen Gesellschaft – institutionelle, instrumentelle und legitimatorische Anforderungen«, in: Stephan Leibfried/Frank Nullmeier/Gerd Winter, *Möglichkeiten einer globalen Transformation hin zu einer klimaverträglichen Gesellschaft.* Expertise für das WBGU-Hauptgutachten »Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation«, Berlin, S. 2–73.

Offe, Claus (1980), »Konkurrenzpartei und kollektive politische Identität«, in: Roland Roth (Hg.), *Parlamentarisches Ritual und politische Alternativen*, Frankfurt/New York: Campus, S. 26–42.

Wissenschaftlicher Beirat globale Umweltveränderungen (WBGU) (2010), *Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*, Berlin.

Radikale Demokratietheorie und Gesellschaftstheorie

Martin Nonhoff

1. Einleitung

Liest man die zahlreichen Beiträge, die Frank Nullmeier zur Politischen Theorie geleistet hat, so lassen sich dort mindestens zwei wesentliche Ansprüche ausmachen, die miteinander verwoben sind: Der erste Anspruch wird allgemeiner Weise an die Politische Theorie als Subdisziplin gerichtet und verbindet sich mit einer fachpolitischen Intervention, während der zweite eher das spezifische politisch-theoretische Denken Nullmeiers zum Ausdruck bringt. Der erste Anspruch besagt: Die Politische Theorie muss an die empirische Politikforschung anschlussfähig bleiben bzw. »Anschlussforschung« ermöglichen (Nullmeier 2022). Hierbei geht es nicht allein um die Kommunikationsfähigkeit innerhalb des Fachs Politikwissenschaft, sondern um die gesellschaftliche Relevanz der Politischen Theorie im Allgemeinen. Letztere sieht Nullmeier als mindestens gefährdet an, weil die relevanten Analysen der Gegenwart eher von der empirischen Politikforschung oder der Soziologie vorgelegt würden. Für beides, Kommunikationsfähigkeit wie gesellschaftliche Relevanz, ist nach seiner Ansicht eine verstärkte gesellschaftstheoretische Fundierung der Politischen Theorie erforderlich. Dies bedeutet nichts anderes, als dass Politische Theorie an Untersuchungen konkreter, zeitgenössischer Gesellschaftsformationen und -dynamiken rückgebunden sein soll.

Während dieser erste Anspruch in Analysen des mangelnden Impacts der Politischen Theorie immer wieder auf diese oder jene Weise gehört werden kann, ist der zweite Anspruch sehr viel eindeutiger mit dem eigenen politisch-theoretischen Denken Frank Nullmeiers verknüpft: Demnach bedeutet eine sinnvolle gesellschaftstheoretische Rückbindung immer auch die Berücksichtigung dessen, was er schon in seiner Habilitationsschrift »sozialkomparatives Handeln« oder »komparative Orientierungen« nennt (Nullmeier 2000: 12). In seiner *Politischen Theorie des Sozialstaats* ist es letzterer, der Sozialstaat, von dem sich Nullmeier eine »Bewältigung des Sozialkomparativen« verspricht (Nullmeier 2000: 13). Das Sozialkomparative umfasst oft als destruktiv eingeschätzte Neigungen wie Neid oder Ressentiment ebenso wie produktivere Formen wie Wetteifer; gesellschaftliche Konflikte können aus beiden Tendenzen des Sozialvergleichs resultieren. Das

theoretische Ziel der Habilitationsschrift besteht nun nicht primär darin, den Sozialstaat einmal mehr als eine Institution zu denken, die die verbreitetsten Lebensrisiken absichert und Lebensbedingungen vieler Menschen erleichtert, auch wenn sie das zweifelsohne in einem gewissen Maß tut. Nullmeier geht eine Ebene tiefer: Er analysiert den Sozialstaat als die maßgebliche Einrichtung, durch die unter modernen gesellschaftlichen Umständen die destruktiven wie die produktiven »Ausprägungen des Sozialkomparativen miteinander verträglich gemacht werden können« (Nullmeier 2000: 16). Der Sozialstaat ist also die in gegenwärtigen (man darf wohl ergänzen: insbesondere westlichen) Gesellschaften relevanteste institutionelle Form zur Bearbeitung des Sozialkomparativen.

Nimmt man beide Ansprüche zusammen, so lässt sich ein argumentativer Dreischritt konstatieren: (a) Politische Theorie muss gesellschaftstheoretisch informiert sein, wenn sie in die Disziplin hineinwirken und gesellschaftlich relevant sein will. (b) Sich der Gesellschaftstheorie zuzuwenden bedeutet, das Sozialkomparative und seine oft konflikthaften Effekte zu denken, und zum Beispiel eben nicht allein normativen Konstruktivismus im Rawls'schen Sinne zu betreiben (zur differenzierten Auseinandersetzung mit Rawls siehe Nullmeier 2016). (c) Gesellschaftstheorie erfordert aber auch Staatstheorie, insbesondere Sozialstaatstheorie, weil in den (sozial-)staatlichen Institutionen die überzeugendste Weise gesehen wird, die sozialkomparativen Neigungen zu bearbeiten.

Die Rekonstruktion dieses Dreischritts war erforderlich, weil Frank Nullmeier in jüngerer Zeit das gesellschaftstheoretische Defizit der Politischen Theorie insbesondere an einer bestimmten Form der Theoriebildung illustriert: der radikalen Demokratietheorie (zum Beispiel Comtesse u.a. 2019a; Flügel-Martinsen 2020). Im folgenden Beitrag will ich mich mit dieser Kritik befassen. Dazu werde ich sie zunächst kurz rekonstruieren und einordnen (2). Anschließend konturiere ich meine eigene Lesart radikaler Demokratietheorie, indem ich auf ihre Motivationslage, ihren Grundbegriff der Kontingenz bzw. Grundlosigkeit, ihren Fokus auf die Spannung zwischen Herrschaft und gleicher Freiheit sowie ihr Politik- und Institutionenverständnis eingehe (3). Schließlich diskutiere ich, auf welche Weise das Zusammenspiel von radikaler Demokratietheorie und Gesellschaftstheorie zu denken ist, und erörtere dabei auch die Frage radikaldemokratischer Herrschaftskritik (4). Dabei werde ich mir einerseits den Nullmeier'schen Anspruch zu eigen machen, dass radikale Demokratietheorie einer gesellschaftstheoretischen Fundierung bedarf. Andererseits aber ist meines Erachtens das in der Nullmeier'schen Politischen Theorie regelmäßig wiederkehrende Bestreben, Gesellschaftstheorie immer auch als affirmative (Sozial-)Staatstheorie zu denken, keine notwendige Konsequenz der Forderung nach Gesellschaftstheorie. Was die radikale Demokratietheorie offerieren muss (und kann), ist in der Tat scharfe Gesellschaftsanalyse und -theorie, denn ohne sie

ergäbe jene Kritik von Unterwerfungsverhältnissen, die den Kern radikaldemokratischen Denkens ausmacht, keinen Sinn. Klassische gesellschaftstheoretische Perspektiven radikaldemokratischer Ansätze schauen etwa auf soziale Kämpfe, auf zivilen Ungehorsam oder auf das Zusammenspiel von Bewegungen und politischen Parteien. Auch der Staat und staatliche Institutionen können dabei Faktoren sein, aber sie werden nicht als zwangsläufiger Fluchtpunkt gesellschaftlichen Handelns gedacht. Denn die Gesellschaftstheorie der radikalen Demokratietheorie muss – und das unterscheidet sie von liberalen wie republikanischen Ansätzen – keine affirmativ-etatistische Gesellschaftstheorie sein (auch wenn jüngst gelegentlich etatistische Vorstellungen radikaler Demokratie in die Debatte eingebracht werden, etwa Marchart 2020).

2. Frank Nullmeiers Kritik der radikalen Demokratietheorie

In einem jüngst im Gedenkband für Rainer Schmalz-Bruns erschienenen Beitrag formuliert Frank Nullmeier drei miteinander verbundene Kritikpunkte an der radikalen Demokratietheorie: Erstens sieht er – wie auch Hubertus Buchstein (2020) – Tendenzen zur Selbst-Isolierung und mangelnde Offenheit gegenüber der allgemeinen politikwissenschaftlichen Forschung. Dabei lässt er – anders als Buchstein – nicht außer Acht, dass Selbst-Isolierung und isolierende Distanz seitens hegemonialer Paradigmen durchaus zwei Seiten einer Medaille sein können. Doch der Effekt ist derselbe bzw. wird nach Nullmeier durch die komplementären Isolationsbewegungen noch verstärkt: »Es gibt keine inhaltliche Auseinandersetzung mehr, eine ›Rücksicht‹ oder auch nur Perzeption dessen, was auf der ›anderen‹ Seite geschieht, ist nicht mehr erforderlich.« (Nullmeier 2022[1]) Ein Ausdruck der (Selbst-)Isolation sei, dass es kaum empirische Forschung gebe, die an die radikale Demokratietheorie anschließe, was sie von anderen Großparadigmen der Politischen Theorie unterscheide, insbesondere von Habermas' Diskurstheorie und von Rawls' Gerechtigkeitstheorie (aber zum Beispiel auch von Foucaults Machtanalytik). Auch wenn die beiden Großtheorien von Habermas und Rawls »Ermüdungserscheinungen« zeigen, so sei es durch sie doch zu einer »enormen Erweiterung des Spektrums politisch-theoretischen Denkens« (ebd.) gekommen, etwa in der Internationalen Politischen Theorie.

Zweitens argumentiert Nullmeier, dass die fehlende Anschlussfähigkeit an die Politikwissenschaft als ganze auch mit einer unklaren Positionierung ra-

1 Die Rekonstruktion von Frank Nullmeiers Argumenten folgt im Wesentlichen Nullmeier (2022). Alle nicht näher gekennzeichneten Zitate in diesem Abschnitt entstammen diesem Text. Da er zum Zeitpunkt der Verfertigung des vorliegenden Beitrags nur als unveröffentlichtes Manuskript vorlag, können keine Seitenangaben gemacht werden.

dikaler Demokratietheorien hinsichtlich von Normativität zu tun habe. Denn einerseits gäben sie sich als explizit anti-normativistisch in dem Sinne, dass sie sich nicht auf ausführliche Begründungsprogramme wie die Diskurstheorie/deliberative Demokratietheorie oder die Gerechtigkeitstheorie einließen. Andererseits sei aber in ihrem Grundbegriff, nämlich jenem der Kontingenz, doch insofern Normativität angelegt, als eine Politik, die ihre eigene Kontingenz leugne (und folglich fixierte Schließungen generiere) aus radikaldemokratischer Perspektive kritikwürdig werde. Diese Argumentation sei aber nicht nur »sehr mühsam verständlich« zu machen, sondern eigne sich auch kaum, um die »Normallage« politischen Geschehens zu beschreiben – was wiederum ein Grund für mangelnde Anschlussforschung sein kann.

Drittens schließlich fehle der radikalen Demokratietheorie eine »hinreichend differenzierte Gesellschaftsanalyse und Einbettung der Politikanalyse in eine Gesellschaftstheorie« (ebd.). Anders gesagt gibt es, folgt man Nullmeier, ein Defizit bei der Wahrnehmung konkreter gesellschaftlicher Problemlagen, Herrschaftsverhältnisse und ökonomischer Strukturen (ein Defizit, das er allerdings auch nicht allein bei der radikalen Demokratietheorie verortet, sondern durchaus breiter in verschiedenen Strängen der Politischen Theorie). Auch Überlegungen zu politischen Institutionen sind demnach zu rar gesät. Wo die Politische Theorie im Allgemeinen und die radikale Demokratietheorie im Besonderen Relevanz gewinnen will, muss sie sich dieser Aufgaben annehmen und im Angesicht gesellschaftlicher Problemlagen eine »realistische Normativität« anbieten. An anderer Stelle findet sich der Hinweis, was der Kern einer solchen Annäherung der Politischen Theorie an die Realität sein könnte: die Theoretisierung und bessere empirische Erfassung des Sozialvergleichs (Nullmeier 2016: 71–73). Denn es ist nach Nullmeier insbesondere die Eigenschaft des Menschen, sich mit anderen zu vergleichen, komparative Vorteile anzustreben und komparative Nachteile aufheben zu wollen, die dazu führt, dass materielle Ungerechtigkeiten und Herrschaftsverhältnisse entstehen und aufrechterhalten werden. Sozialkomparativen Sentimenten wie Neid, Ressentiment oder übersteigertem Wetteifer muss, folgt man Nullmeier, mit politischen Institutionen entgegengewirkt werden. Und eine der erfolgreichsten Institutionen der Moderne ist in dieser Hinsicht der Sozialstaat, weil er es erlaubt, auf politisch wirksame Weise soziale Wertschätzung zu transportieren, die destruktiven Sozialvergleich mindern kann (Nullmeier 2000).

3. Was ist radikale Demokratietheorie und wie schlägt sie sich in politikwissenschaftlicher Forschung nieder?

Um einordnen zu können, wie stichhaltig Nullmeiers Kritik ist, möchte ich zunächst einige Grundzüge einer radikalen Theorie der Demokratie darstellen. Im Zuge dessen werde ich auch immer wieder auf die sozial- und politikwissenschaftliche Forschungsliteratur hinweisen, in der sich explizite Anschlüsse an die radikale Demokratietheorie finden lassen, um zu zeigen, dass sich die Lage hinsichtlich der »Anschlussforschung« keineswegs so enttäuschend darstellt, wie es erscheinen mag.

(1) Motivationslage. Zunächst muss man die Frage stellen, woher das von Nullmeier richtigerweise herausgearbeitete Beharren auf der Kontingenz von politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen herrührt, weil sich nur so die Motivationslage von radikalen Demokratietheoretiker:innen wie Claude Lefort, Ernesto Laclau, Chantal Mouffe oder Jacques Rancière erhellen lässt. Wie Sergej Seitz (2020) jüngst richtig herausgearbeitet hat, lassen sich die Interventionen jener zentralen Referenzautor:innen in den 1970er, 1980er und 1990er Jahren, aber vor allem auch die Anschlüsse an sie in den 2000er und 2010er Jahren (als sich das Theoriefeld »radikale Demokratietheorie« allmählich verdichtete) als doppelte Revolte lesen: gegen eine Politische Theorie, die von Ordnungs- und Verfahrensfixiertheit geprägt war (unter anderem durch die von Nullmeier angeführte Habermas'sche Diskurstheorie); aber auch gegen jene »Postpolitik«, die unter führenden Protagonist:innen wie Margaret Thatcher (»There is no alternative!«), Tony Blair, Gerhard Schröder und Angela Merkel bemüht war, technokratische Zwangsläufigkeit zu behaupten, wo doch politische Entscheidungen getroffen wurden. Die Ablehnung der Vorstellung von politischer Alternativlosigkeit, aber auch von einer zu strikten Festlegung auf die institutionell etablierten Verfahren ist eine Hauptmotivation dessen, die Kontingenz und damit die Machbarkeit von Politik wieder in den Vordergrund zu rücken. Dass die Frustrationserfahrung keineswegs auf die Politische Theorie beschränkt war, sondern auch die politische Sphäre durchdrang, zeigte sich in der tendenziell linken Alterglobalisierungsbewegung im Slogan »Eine andere Welt ist möglich!« und auf der Rechten mit anderthalb Jahrzehnten Verspätung durch die Gründung der »Alternative für Deutschland«. Damit ist schon angezeigt, dass der bloße Verweis auf Kontingenz und die Möglichkeit einer alternativen Politik keineswegs zwingend eine emanzipatorische Kraft entfaltet. Ich komme auf diese Tatsache am Ende dieses Textes noch einmal zurück. Zunächst aber ist es erforderlich, die Kategorie der Kontingenz etwas näher zu beleuchten.

(2) Kontingenz – Grundlosigkeit – Macht. Wie Nullmeier richtig festhält, kommt dieser Kategorie besondere Bedeutung im Diskurs der radikalen Demokratietheorie zu (siehe auch Flügel-Martinsen 2020: 47–75). Allerdings möchte ich an zwei Bedeutungsspezifikationen von »Kontingenz« erinnern. Einerseits hat es sich im Anschluss an die Arbeiten von Ernesto Laclau eingebürgert, neben »Kontingenz« auch von »Grundlosigkeit« zu sprechen. Laclau selbst definierte Kontingenz als »internal limit of any process of self-grounding« (Laclau 2004: 294). In deutschsprachige Debatten wurde im Anschluss hieran das »Faktum ultimativer Grundlosigkeit« insbesondere von Oliver Marchart (2010: 331) prominent eingeführt (vgl. zum Überblick auch Marchart 2019). »Grundlosigkeit« meint in den Diskussionen der radikalen Demokratietheorie mindestens dreierlei: dass man keine letzten Gründe im Sinne von Argumentationseinsätzen angeben kann, anhand derer sich stabile normative Fundamente für bestimmte gesellschaftliche Ordnungen etablieren ließen; dass es keine in letzter Instanz stabilen institutionellen Fundamente gibt; und dass vielmehr sogar dieses Fehlen letzter Gründe in Demokratien institutionell anerkannt wird, insofern zum Beispiel Wechsel von Policies, Regierungen und auch Verfassungsänderungen[2] möglich sind. Mit Claude Lefort kann man auch davon sprechen, dass »die Demokratie sich dadurch instituiert und erhält, daß sie die *Grundlagen aller Gewißheit auflöst.*« (Lefort 1990: 296).

In letzter Konsequenz muss aus dem Topos der Grundlosigkeit eine *Praxistheorie der Demokratie* folgen: Denn die einzigen Fundamente, die in Demokratien zur Verfügung stehen, sind jene, welche die demokratische Bürger:innenschaft mit jedem politischen Akt beharrlich immer aufs Neue legen. Man könnte hier auch von einem Tetris-Effekt sprechen: Die unterste Ebene bricht immer wieder weg, während darüber stets neue Ebenen aufgebaut werden. Dies ist die bedeutendste Konsequenz des Grundlosigkeits- bzw. Kontingenztheorems in der radikalen Demokratietheorie: dass sie (in einer gewissen Nähe zum Republikanismus) die Aufgabe der Erhaltung, der Verteidigung und des Ausbaus der Demokratie in der alltäglichen politischen Praxis aller sieht – was im Umkehrschluss bedeutet, dass anders als in liberalen Theorien diese Last nicht einfach den politischen und juridischen Institutionen überlassen werden kann. Es ist die gelebte demokratische Praxis jener, die sich als Gleiche und Freie begreifen, die letztlich sich selbst hervorbringt und garantieren muss. Beim Einsatz für die Demokratie können übrigens durchaus vernünftige Argumente eine wichtige Rolle spielen, denn offensichtlich bedeutet Grundlosigkeit im Sinne nicht verfügbarer letzter

2 Die Ewigkeitsklausel im Grundgesetz (Art. 79, 3 GG) scheint hier eine Ausnahme darzustellen. Allerdings hängt auch sie letztlich davon ab, dass die maßgeblichen Akteure sie anerkennen und nicht explizit oder de facto unterlaufen.

Gründe nicht, dass man gänzlich auf Gründe verzichten muss oder kann – gerade weil Gründe demokratische Praxis motivieren können.

Andererseits ist der Begriff der »Kontingenz« nicht einfach als strukturelle Nicht-Notwendigkeit zu verstehen. Wenn ein gesellschaftlicher oder politischer Zustand in der radikalen Demokratietheorie als kontingent beschrieben ist, so verweist das stets auch auf eine Komponente der Macht: Ein Zustand hat sich solchermaßen entwickelt aufgrund von Entscheidungen, die die beteiligten Akteure auch anders hätten treffen können. Dass die Entscheidungen aber so gefallen sind, wie sie gefallen sind, ist nicht zufällig, sondern beruht auf Interessen, vielleicht auch auf vernünftigen Argumenten, aber vor allem auf der Durchsetzungsmacht der beteiligten Akteure (Laclau 1996: 103). In anderen Worten ist die radikale Demokratietheorie aufgrund des Kontingenz-/Grundlosigkeitstheorems nicht nur eine Praxistheorie, sondern auch eine machtsensible Theorie der Demokratie. Dies bedeutet zunächst einmal, dass im Zuge der praktischen Demokratiearbeit den institutionellen Eliten in der Politik, in der Wirtschaft, an den Gerichten und wohl nicht zuletzt bei den Sicherheitskräften eine bedeutende Rolle zukommt. Mit Jacques Rancière (2000) gesprochen handelt es sich um die Kräfte, die eine bestimmte polizeiliche Ordnung aufrechterhalten. Obwohl stets auf Ausschlüssen – oder, mit Rancière (2002: 19) gesprochen: falschen Zählungen der Zugehörigkeit[3] – beruhend, können polizeiliche Ordnungen mehr oder weniger benevolent sein; und erfolgreiche Demokratiearbeit von Eliten wird sich darum drehen, eine benevolente Polizeiordnung zu konstituieren und zu erhalten. Doch muss eine realistische Demokratietheorie anerkennen, dass die Rolle der Eliten (trotz der demokratischen Wahl wenigstens der Politiker:innen unter ihnen) immer wieder auch oligarchisch, technokratisch oder im schlimmsten Fall autokratisch ausgelegt wird – und dass so Herrschafts- und Unterwerfungseffekte auch in Ordnungen mit liberaldemokratischen Institutionen entstehen. Deswegen gilt es, beim Blick auf den Zusammenhang von Kontingenz und Macht auch danach zu fragen, auf welche Weise die konstituierende Macht der vielen, die nicht Teil der institutionellen Eliten sind, die in den Institutionen konstituierte Macht konfrontiert.

(3) Herrschaft vs. gleiche Freiheit. Entsprechend interessieren sich radikale Demokratietheorien für jene Momente des Politischen, in denen, insbesondere durch soziale Bewegungen, die jeweilige polizeiliche Ordnung herausgefordert wird. Nicht umsonst ist Ernesto Laclaus und Chantal Mouffes Hauptwerk *Hege-*

3 Interessanterweise zeigt sich hier eine große Übereinstimmung zwischen Frank Nullmeiers Analyse des Sozialvergleichs und der Grundüberlegung Jacques Rancières zur Politik, weil er letztere dort entstehen sieht, wo sich Menschen mit anderen vergleichen und sich in einer sozialen Ordnung falsch gezählt fühlen. Anders als Nullmeier fragt Rancière aber weder nach den Emotionen des Sozialvergleichs noch danach, wie sie sich institutionell (etwa durch den Sozialstaat) auffangen lassen.

mony and Socialist Strategy (Laclau/Mouffe 1985) in jenem Moment entstanden, in dem es darum ging, im Angesicht des Niedergangs der alten gewerkschaftlich-sozialistischen Linken in Westeuropa ein neues hegemoniales Projekt voranzutreiben, diesmal durch die Verknüpfung der Ziele der Arbeiter:innenbewegung mit jenen der neuen sozialen Bewegungen, etwa der feministischen oder der Umweltbewegung. Andere Autor:innen fokussieren zum Beispiel die politischen Bewegungen von Migrant:innen und deren Kämpfe um Teilhabe oder Staatsbürger:innenschaft (Balibar 2003, Schwiertz 2019). Im Allgemeinen gilt das Interesse der radikalen Demokratietheorie jenen Momenten, in denen eine polizeiliche bzw. eine Herrschaftsordnung herausgefordert wird, weil sie Ausschlüsse oder ungleiche Anerkennung generiert: »Es gibt Politik, wenn die als natürlich vorausgesetzte Logik der Herrschaft von dem Effekt [der] Gleichheit durchkreuzt wird.« (Rancière 2002: 29) Diese Perspektive ist keinesfalls auf den kontinental-französischen Diskurs beschränkt. Auch in der nordamerikanischen Tradition kann man sie leicht wiederfinden, wenn sich auch die Terminologie etwas unterscheidet. So spricht etwa James Tully (der im Übrigen als Theoretiker immer auch empirisch gearbeitet hat) davon, dass das Studium der Politik stets zwei Seiten betrachten müsse: die Praktiken der Regierung und die Praktiken der Freiheit (Tully 2002: 539–541). John Medearis verweist im Anschluss an seine Analyse des Kieler Matrosenaufstands von 1918 darauf, dass demokratische Praktiken als egalitäre Praktiken sowohl in Opposition zu anti-egalitärer gesellschaftlicher Praxis als auch zu politischer Beherrschung stehen (Medearis 2015: 136–137). Ob die Terminologie nun aber auf der einen Seite »Regierung«, »Herrschaft« oder »Beherrschung« und auf der anderen Seite »Freiheit« oder »Gleichheit« heißt — letztlich geht es radikalen Demokratietheorien um ein Verständnis ineinander verschlungener politischer Praktiken, die an dieser Stelle »Praktiken der Herrschaft« und (in Anlehnung an Balibar 2012) »Praktiken gleicher Freiheit« genannt werden sollen. Es unterscheidet die radikalen Demokratietheorien insbesondere von liberalen Demokratietheorien, dass sie anders als jene Demokratie nicht zuallererst im formalen Institutionengefüge verorten, sondern im Moment der Konfrontation der institutionell gebundenen Demokratie und ihren Praktiken der Herrschaft mit Praktiken gleicher Freiheit.

(4) Institutionelle Politik oder Politik als Ereignis? Weil sie demokratische Politik an der Schnittstelle zwischen dem institutionellen Herrschaftssystem und dem Aufbegehren gegen dieses System in Praktiken gleicher Freiheit verorten, scheint es gelegentlich so, als ob für radikale Demokratietheorien das politische Ereignis (der Protest, das Aufbegehren, die Revolte) der Kern der demokratischen Politik sei, und nicht die Mühen der Ebene im politischen System (vgl. Seitz 2020). Das scheint auch Frank Nullmeiers Analyse zu sein, wenn er (wie oben dargestellt) zu dem Schluss kommt, dass die empirische Anschlussfähigkeit an den Main-

stream der Politikwissenschaft verloren geht (oder allenfalls in Bezug auf die Bewegungsforschung erhalten bleibt) (Nullmeier 2022). Und zugegeben: Dieser Eindruck kann entstehen, wenn man sich vor Augen hält, dass in radikalen Demokratietheorien dem instituierenden Moment des Politischen oft größere Aufmerksamkeit gewidmet wird als der institutionalisierten Politik. Bei Jacques Rancière (2002) etwa erscheint »Politik« überhaupt nur im Streit um die Einrichtung einer gemeinsamen Bühne, während die Institutionenordnung als Teil der »Polizei« erscheint. Und auch Miguel Abensours (2012) Positionierung der Demokratie gegen den Staat oder Sheldon Wolins (2016b) Rede von der flüchtigen Demokratie könnte man als Belege für die Distanz zwischen radikaler Demokratietheorie und Analysen institutioneller Politik anführen.

Aber die Tendenz zur Reduktion der Demokratie auf Ereignisse des Politischen wird keineswegs allgemein geteilt. Zunächst einmal sei darauf hingewiesen, dass formell eine Analyse von gleichfreiheitlichen Praktiken des Politischen nicht sinnvoll vorgenommen werden kann, solange man nicht zugleich analysiert, gegen welche institutionell verankerten Herrschaftspraktiken sie sich richten. Deswegen braucht Rancière das Gegenüber von Polizei und Politik, Abensour das Gegenüber von Demokratie und Staat und Wolin das Gegenüber von demokratischer Verfassung und demokratischem Verfassen (Wolin 2016a). Insbesondere aber geht auch verloren, dass es vor allem bei Laclau und Mouffe (1985) ein wichtiges Komplement zur radikalen Demokratietheorie gibt – nämlich die Hegemonietheorie. Hegemonien stabilisieren das politische Feld. Dadurch können sie einerseits den Anlass für Widerstand durch radikaldemokratische Bewegungen bieten. Andererseits aber hat Laclau regelmäßig darauf hingewiesen, dass radikale Demokratie selbst als ein hegemoniales Projekt zu verstehen ist (zum Beispiel Laclau 2000: 294; siehe auch Marchart 2020: 196), in dem es darum geht, dem »Underdog« eine Stimme zu geben (Laclau 2004: 295). Eine maßgebliche Form der Stabilisierung von hegemonialen Projekten ist ihre Institutionalisierung (ausführlich Nonhoff 2006: 180–188), weshalb selbstverständlich an eine Analyse von Hegemonien ohne das von Nullmeier angemahnte Studium der politischen »Normallage« nicht zu denken ist. Aber auch ganz allgemein ist die Frage der Institutionalisierung in den letzten Jahren regelmäßig zum Forschungsgegenstand in der radikalen Demokratietheorie gemacht worden (Wingenbach 2011; Westphal 2018; Herrmann/Flatscher 2020a); Einzelstudien zu Institutionen gibt es etwa zu Parteien (Heidenreich 2020; Kim/Nonhoff 2022) oder zur Armee (Marchart 2020). Wichtig bleibt aber bei aller Aufmerksamkeit für Institutionen die radikaldemokratische Perspektive, dass demokratische Institutionen nur durch demokratische Praxis erhalten werden können; und dass institutionelle Politik deswegen das Politische nicht in letzter Konsequenz einhegen kann. Die Praxis hat damit ein Aufmerksam-

keitsprimat gegenüber der Institution. Dadurch gerät genauer in den Blick, dass Institutionen trotz mitunter »emanzipativem Potential« (Herrmann/Flatscher 2020b: 16) die demokratische Praxis stets auch kanalisieren, hemmen oder sogar unterbinden können; dass sie, in anderen Worten, janusköpfig sowohl als Institutionen der Gleichheit und Freiheit als auch als Institutionen der Herrschaft und der Unterwerfung funktionieren können. Im Bewusstsein dessen schlagen Steffen Herrmann und Matthias Flatscher vier Kriterien vor, denen Institutionen entsprechen müssen, die sich als radikaldemokratisch verstehen lassen: Sie müssen sich an der demokratischen Gleichheit orientieren und allen offen stehen; sie müssen als kontestatorische Institutionen funktionieren, also zur Konfliktaustragung einladen; sie müssen ihr Handeln politisch (und nicht durch Notwendigkeit) begründen und damit den Sinn für andere Optionen im Spiel halten; und sie müssen ihre eigene Selbstinfragestellung ermöglichen (Herrmann/Flatscher 2020b: 19–20). Vielleicht sollte man noch ein fünftes Kriterium hinzufügen (das freilich durch die ersten vier Punkte spezifiziert wird), nämlich dass radikaldemokratische Institutionen die Werdung von demokratischen Subjekten befördern müssen, also von Subjekten, die eine demokratische Praxis unter Freien und Gleichen immer aufs Neue einüben können. Da es sich hierbei vornehmlich um eine Bildungsaufgabe handelt, ist es nur konsequent, wenn im radikaldemokratischen Diskurs auch Fragen der Pädagogik erhöhte Aufmerksamkeit zukommt (Sörensen 2020). Die Aufgabe, die sich stellt, ist nicht unähnlich derjenigen, die bereits John Dewey für demokratische Bildung ausgemacht hat: Einübung der Demokratie als Lebensform (vgl. zum Beispiel Dewey 1916: 101), und das heißt Bildung zu Subjekten, die gelernt haben, eine Ethik der gleichen Freiheit und der Skepsis gegenüber den Zumutungen von Herrschaft zu vertreten. Dies erfordert den Kampf um Institutionen, die die praktische Einübung einer solchen Ethik befördern, ebenso wie den Kampf gegen Institutionen, die einer solchen Praxis und einer solchen Ethik entgegenstehen.

4. Radikale Demokratietheorie als Gesellschaftstheorie: Analyse und Kritik von Herrschaftsverhältnissen

Im Anschluss an die vorgenommene Rekonstruktion lässt sich nun das Zusammenspiel von radikaler Demokratietheorie und Gesellschaftstheorie besser einordnen (ausführlich betrachtet dieses Verhältnis auch Flügel-Martinsen 2020: 26–43). Im Kern geht es um drei Fragen: Ist die radikale Demokratietheorie, erstens, von ihrer grundsätzlichen Theorieanlage dafür geeignet, auch als Gesellschaftstheorie zu operieren? Inwiefern kann man, zweitens, davon

sprechen, dass radikale Demokratietheorie gesellschaftstheoretisch betrieben wird und entsprechend empirische Anschlussforschung generiert hat? Und lässt sich, drittens, behaupten, dass die radikale Demokratietheorie auch Kritik von wesentlichen Pathologien moderner Gesellschaften erlaubt, insbesondere von Herrschaft und Unterwerfung, dass sie, in anderen Worten, auch relevante Gesellschaftskritik liefern kann?

(1) Lässt man das oben Ausgeführte noch einmal Revue passieren, so ist die grundsätzliche Nähe von radikaler Demokratietheorie und Gesellschaftstheorie offenkundig. Zwar mögen angesichts der zunächst gelegentlich unzugänglich wirkenden theoretischen Terminologie, etwa bei den Begriffspaaren Politik/Politisches oder Polizei/Politik (auf die auch Nullmeier 2022 abhebt), mitunter Zweifel an der konkreten Analysekraft der radikalen Demokratietheorie aufkommen. Doch hinter diesen Begriffen verbirgt sich etwas sehr Konkretes und für die Demokratie Maßgebliches: konkrete Herrschaftspraktiken der konstituierten Macht einerseits und konkrete, gleichfreiheitliche Praktiken von Demokrat:innen andererseits. Dem Anspruch nach bekommt eine radikaldemokratische Perspektive damit die gegenwärtige »Normallage« der Politik sehr viel genauer in den Blick als ein großer Teil der empirischen Politikwissenschaft, die klar von einem Bias zugunsten der Analyse von Politik im politischen System geprägt ist und folglich die Ansprüche auf Änderungen des Systems oft nicht mitdenkt. Gerade in Zeiten populistischer Bewegungen, aber auch in Zeiten identitätstheoretischer Entfremdung vom politischen System in vielen politischen Lagern, scheint mir eine Theorieperspektive, die nicht einfach vom Bestehen und Funktionieren des politischen Systems ausgeht, sondern es als prekär und wandelbar begreift, ausgesprochen realitätsnah zu sein. Was man zugleich von der radikalen Demokratietheorie aufgrund ihres janusköpfigen Blicks auf Institutionen allerdings nicht erwarten darf, ist stillschweigende Institutionen- oder Staatsaffirmation (auch wenn Marchart 2020 eine radikaldemokratische »Apologie des Etatismus« vorgenommen hat).

(2) Wenn man nach empirischer Anschlussforschung an die radikale Demokratietheorie fragt, so ist zunächst in Rechnung zu stellen, dass es sich im Vergleich zu den von Nullmeier angeführten Großtheorien (Habermas, Rawls, Foucault) um ein noch nicht annähernd konsolidiertes Theoriefeld handelt. Es kann daher nicht überraschen, wenn empirische Forschungen insbesondere dort vorliegen, wo sie in der Theorie bereits mehr oder weniger explizit angelegt sind, insbesondere in der Forschung zu zivilem Ungehorsam (zum Beispiel Celikates 2010, 2016) und in der international vergleichenden Bewegungsforschung (Kim 2020). Daneben hat sich, wie nun mehrfach betont, aus der zunehmenden Theoretisierung von Institutionen auch empirische Forschung etabliert, etwa zu Parteien (Heidenreich 2020) oder zum Zusammenspiel von Bewegungen und Par-

teien (Kim/Nonhoff 2022) sowie zu Bildungsinstitutionen (Sörensen 2020; Gelhard 2020). Je nachdem, wie genau man das Feld der radikalen Demokratietheorie fasst,[4] lassen sich auch sehr konkrete Verfassungsentwürfe zur Einhegung dominierender Eliten finden (McCormick 2011). Schon früh gab es auch Anschlüsse an die radikale Demokratietheorie im globalen Demokratievergleich aus postkolonialer Perspektive (Conway/Singh 2011). Bei jüngeren Forscher:innen findet durchaus auch ein Import der radikalen Demokratietheorie in Nachbardisziplinen statt, etwa in die soziologische Migrationsforschung (Schwiertz 2019). Alles in allem ist festzustellen, dass die radikaldemokratisch inspirierte Anschlussforschung oft in Qualifikationsarbeiten und nicht so oft in Arbeiten der fest in den institutionellen Satteln sitzenden Forscher:innen geschieht. Wenn sie noch nicht als prägend für das Fach wahrgenommen wird, so kann es sich also durchaus auch um Phänomene des Generationsübergangs handeln.

(3) Da sie das Aufbegehren gegen Herrschaft, das politische Ereignis, von Beginn an mit in ihre Überlegungen einbezieht, liegt zugleich auf der Hand, dass radikale Demokratietheorie ohne Herrschaftskritik nicht zu denken ist, also ohne Kritik an gesellschaftlichen Konstellationen, ökonomischen Verhältnissen und politischer Machtausübung, welche die gleiche Freiheit der Betroffenen missachtet oder unterminiert (vgl. Nonhoff 2021). Dabei geht sie jedoch anders als klassisch anarchistisches Denken nicht davon aus, dass es eine herrschaftsfreie, völlig mit sich versöhnte Gesellschaft geben kann. Moderne demokratische Gesellschaften sind stets schon geordnet, »sinnlich aufgeteilt« (Rancière 2006) und hegemonial durchdrungen, um überhaupt annähernd funktional operieren zu können. Damit sind viele Effekte von Herrschaft, Ausschluss oder Ungleichheit verbunden, deren vollständige Aufhebung nicht zu erwarten ist. Das bedeutet aber nicht, dass nicht immer aufs Neue konkrete Herrschafts- und Unterwerfungsformen zum Gegenstand von Kritik werden: »Democracy was and is the only political ideal that condemns its own denial of equality and inclusion.« (Wolin 1995: 80) Diese Qualität von Demokratien ist auch der radikalen Demokratietheorie eingeschrieben. Weil und insofern die radikale Demokratietheorie die konkrete Herrschaftskritik von Sozialen Bewegungen in die eigenen Arbeiten einfließen lässt, ist sie originär am Austausch mit der aktivistischen Theorieproduktion interessiert (ein Begriff, den ich Christian Leonhardt verdanke; vgl. Leonhardt/Nonhoff 2019).

4 Zusammen mit Dagmar Comtesse, Oliver Flügel-Martinsen und Franziska Martinsen habe ich ein breites Verständnis radikaler Demokratietheorie vorgeschlagen, das neben den Theorien, die auf der Differenz von Politik und Politischem bzw. dem Grundlosigkeitstheorem beruhen, auch radikal-partizipative/elitenkritische sowie postmetaphysische Theorien einschließt (Comtesse u.a. 2019b: 12–15).

5. Zum Schluss

Eine letzte Frage bleibt freilich: Was ist die Ressource der Kritik, wenn nicht, wie etwa in der Kritischen Theorie, das vernünftige Argument? Zwar wird der radikaldemokratische Verweis auf Kontingenz durchaus auch als Ressource der Kritik herangezogen, insbesondere um essentialistische Schließungen von Gesellschaft abzuwehren (Marchart 2019: 575). Gleichwohl ist schwer von der Hand zu weisen, dass Verweisen auf Kontingenz alleine keine emanzipatorische Kraft innewohnt, die für sich genommen schon dafür sorgt, dass die andere Welt auch eine bessere Welt wird. Einerseits ist hierzu nochmals anzumerken, dass das vernünftige Argument durchaus auch in radikaldemokratischen Kämpfen und ihrer Theoretisierung eine Rolle spielt, man sich von ihm aber in politischen Fragen keine normative Sicherheit erwarten darf (dafür ist das »Vernünftige« zu sehr selbst ein Einsatz im politischen Spiel). Andererseits wird man als radikale Demokratin konsequenterweise sowohl die spezifische Kraft des Arguments als auch die Überzeugungskraft von Kritik nur aus der Erfahrung der demokratischen Praxis selbst herleiten können – einer gelebten Praxis, die in gleiche Freiheit investiert ist.

Literatur

Abensour, Miguel (2002), *Demokratie gegen den Staat*, Berlin: Suhrkamp.

Balibar, Étienne (2003), *Sind wir Bürger Europas?* Hamburg: Hamburger Edition.

Balibar, Étienne (2012), *Gleichfreiheit. Politische Essays*, Berlin: Suhrkamp.

Buchstein, Hubertus (2020), »Warum beim Bestaunen der Wurzeln unter der Erde bleiben? Eine freundliche Polemik anlässlich des Einführungsbuches von Oliver Flügel-Martinsen«, in: *Theorieblog* vom 19. Oktober 2020, letzter Zugriff: 6. Januar 2022, https://www.theorieblog.de/index.php/2020/10/buchforum-radikale-demokratietheorien-zur-einfuehrung/

Celikates, Robin (2010), »Ziviler Ungehorsam und radikale Demokratie. Konstitutierende vs. konstitierte Macht?«, in: Thomas Bedorf/Kurt Röttgers (Hg.), *Das Politische und die Politik*, Berlin: Suhrkamp, S. 274–300.

Celikates, Robin (2016), »Democratizing Civil Disobedience«, in: *Philosophy and Social Criticism*, Jg. 42, H. 10, S. 982–994.

Comtesse, Dagmar/Flügel-Martinsen, Oliver/Martinsen, Franziska/Nonhoff, Martin (Hg.) (2019a), *Radikale Demokratietheorie. Ein Handbuch*, Berlin: Suhrkamp.

Comtesse, Dagmar/Flügel-Martinsen, Oliver/Martinsen, Franziska/Nonhoff, Martin (2019b), »Einleitung«, in: dies. (Hg.), *Radikale Demokratietheorie. Ein Handbuch*, Berlin: Suhrkamp, S. 11–21.

Conway, Janet/Singh, Jakeet (2011), »Radical Democracy in a Global Perspective: Notes from the Pluriverse«, in: *Third World Quarterly*. Jg. 32, H. 4, S. 689–706.

Dewey, John (1916), *Democracy and Education. An Introduction to the Philosophy of Education*, New York: Macmillan.

Flügel-Martinsen, Oliver (2020), *Radikale Demokratietheorie zur Einführung*, Hamburg: Junius.

Gelhard, Andreas (2020), »Die Politisierung institutioneller Widersprüche. Honneth – Hegel – Rancière«, in: Steffen Herrmann/Matthias Flatscher (Hg.), *Institutionen des Politischen. Perspektiven der radikalen Demokratietheorie*, Baden-Baden: Nomos, S. 293–319.

Heidenreich, Felix (2020), »Politische Parteien als Institutionen einer Organisation des Politischen«, in: Steffen Herrmann/Matthias Flatscher (Hg.), *Institutionen des Politischen. Perspektiven der radikalen Demokratietheorie*, Baden-Baden: Nomos, S. 273–290.

Herrmann, Steffen/Flatscher, Matthias (Hg.) (2020a), *Institutionen des Politischen. Perspektiven der radikalen Demokratietheorie*, Baden-Baden: Nomos.

Herrmann, Steffen/Flatscher, Matthias (2020b), »Institutionen des Politischen. Ein Problemaufriss aus radikaldemokratischer Perspektive«, in: Steffen Herrmann/Matthias Flatscher (Hg.), *Institutionen des Politischen. Perspektiven der radikalen Demokratietheorie*, Baden-Baden: Nomos, S. 7–23.

Kim, Seongcheol (2020), »Radical democracy and left populism after the squares: ›Social Movement‹ (Ukraine), Podemos (Spain), and the question of organization«, in: *Contemporary Political Theory*, Jg. 19, H. 2, S. 211–232.

Kim, Seongcheol/Nonhoff, Martin (2022), *Zehn Jahre nach den Platzbewegungen*, Themenheft des *Mittelweg 36* (noch ohne Nummer, in Vorbereitung).

Laclau, Ernesto (1996), »Power and Representation«, in: ders., *Emancipation(s)*, London, New York: Verso, S. 84–104.

Laclau, Ernesto (2000), »Constructing Universality«, in: Judith Butler/Ernesto Laclau/Slavoj Žižek, *Contingency, Hegemony, Universality. Contemporary Dialogues on the Left*, London, New York: Verso, S. 281–307.

Laclau, Ernesto (2004), »Glimpsing the Future«, in: Simon Critchley/Oliver Marchart (Hg.), *Laclau. A Critical Reader*, London, New York: Routledge, S. 279–328.

Laclau, Ernesto/ Mouffe, Chantal (1985), *Hegemony and Socialist Strategy. Toward a Radical Democratic Politics*, London, New York: Verso.

Lefort, Claude (1990), »Die Frage der Demokratie«, in: Ulrich Rödel (Hg.), *Autonome Gesellschaft und libertäre Demokratie*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 281–297.

Leonhardt, Christian/Nonhoff, Martin (2019): »Widerständige Differenz. Transnationale soziale Bewegungen zwischen gegenhegemonialer Institutionalisierung und nicht-integrativer Präfiguration«, in: *Zeitschrift für Politische Theorie*, Jg. 10, H. 1, S. 9–28.

Marchart, Oliver (2010), *Die politische Differenz. Zum Denken des Politischen bei Nancy, Lefort, Badiou, Laclau und Agamben*, Berlin: Suhrkamp.

Marchart, Oliver (2019), »Kontingenz/Grundlosigkeit«, in: Dagmar Comtesse/Oliver Flügel-Martinsen/Franziska Martinsen/Martin Nonhoff (Hg.), *Radikale Demokratietheorie. Ein Handbuch*, Berlin: Suhrkamp, S. 572–575.

Marchart, Oliver (2020), »Apologie des Etatismus. Vorschläge zur Behebung des institutionentheoretischen Defizites radikaler Demokratietheorie«, in: Steffen Herrmann/Matthias Flatscher (Hg.), *Institutionen des Politischen. Perspektiven der radikalen Demokratietheorie*, Baden-Baden: Nomos, S. 169–201.

McCormick, John P, (2011), *Machiavellian Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Medearis, John (2015), *Why Democracy is Oppositional*, Cambridge, London: Harvard University Press.

Nonhoff, Martin (2006), *Politischer Diskurs und Hegemonie. Das Projekt »Soziale Marktwirtschaft«*, Bielefeld: transcript.

Nonhoff, Martin (2021), »Das Politische und die Unerlässlichkeit der Herrschaftskritik, oder: Populismus und das (radikal-)demokratische Versprechen«, in: Oliver Flügel-Martinsen/Franziska Martinsen/Martin Saar (Hg.), Das Politische (in) der Politischen Theorie, Baden-Baden: Nomos, S. 59–77.

Nullmeier, Frank (2000), *Politische Theorie des Sozialstaats,* Frankfurt/Main: Campus.

Nullmeier, Frank (2016), »Politische Theorie des Komparativs. Soziale Vergleiche und gerechte Gesellschaft«, in: *Mittelweg 36*, Heft 2/2016, S. 56–73.

Nullmeier, Frank (2022), »Theoriebildung und die Sorge um die Fachdisziplin«, in: Oliver Flügel-Martinsen/Dirk Jörke (Hg.), *Vom Nutzen und Nachteil der Politischen Theorie und Ideengeschichte. Rainer Schmalz-Bruns zum Gedenken*. Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen).

Rancière, Jacques (2002), *Das Unvernehmen. Politik und Philosophie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Rancière, Jacques (2006), *Die Aufteilung des Sinnlichen. Die Politik der Kunst und ihre Paradoxien*, Berlin: b_books.

Schwiertz, Helge (2019), *Migration und radikale Demokratie. Politische Selbstorganisierung von Jugendlichen in Deutschland und den USA*, Bielefeld: transcript.

Seitz, Sergej (2020), »Institutionen des Politischen. Lesenotiz zu einer Gretchenfrage radikaler Demokratietheorie«, in: *Theorieblog* vom 7. Dezember 2020, letzter Zugriff: 8. Januar 2022, https://www.theorieblog.de/index.php/2020/12/institutionen-des-politischen-lesenotiz-zur-gretchenfrage-radikaler-demokratietheorie/

Sörensen, Paul (2020), »Die unmöglichen Subjekte des Postfundamentalismus. Pädagogik als Herausforderung des radikaldemokratischen politischen Denkens«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 61, H. 1, S. 15–38.

Tully, James (2002), »Political Philosophy as a Critical Activity«, in: *Political Theory*, Jg. 30, H. 4, S. 533–555.

Westphal, Manon (2018), *Die Normativität agonaler Politik. Konfliktregulierung und Institutionengestaltung in der pluralistischen Demokratie*, Baden-Baden: Nomos.

Wingenbach, Ed (2011), *Institutionalizing Agonistic Democracy: Post-foundationalism and Political Liberalism*, Surrey, Burlington: Ashgate.

Wolin, Sheldon (1995), »Transgression, Equality, Voice«, in: Josiah Ober/Charles Hendrick (Hg.), *Demokratia: A Conversation on Democracies, Ancient and Modern*, Princeton: Princeton University Press, S. 68–92.

Wolin, Sheldon (2016a[1994]), »Norm and Form: The Constitutionalizing of Democracy«, in: ders., *Fugitive Democracy and Other Essays*, Princeton: Princeton University Press, S. 77–99.

Wolin, Sheldon (2016b[1994]), »Fugitive Democracy«, in: ders., *Fugitive Democracy and Other Essays*, Princeton: Princeton University Press, S. 100–113.

Radikaldemokratische Freiheit und das Abenteuer demokratischer Politik

Oliver Flügel-Martinsen und Franziska Martinsen

Frank Nullmeier hat in seinem vielbeachteten Artikel »Covid-19-Pandemie und soziale Freiheit« (2020) eine Kritik des liberalen Freiheitsbegriffs formuliert, die nachdrücklich unterstreicht, dass dieser konstitutiv nicht in der Lage sei, das Verhältnis von staatlicher Pandemiepolitik und Freiheit auch nur angemessen zu erfassen. Nullmeiers Kritik des liberalen Freiheitsdenkens stützt sich dabei im Kern auf die These, dass eine »liberale Theorie der Freiheit [...] die sozialen Vorbedingungen der Möglichkeit von Freiheit nicht hinreichend« (Nullmeier 2020: 29) reflektiere. Sein eigenes Freiheitsdenken bezieht sich, wie es bei einem Autor, der eine umfassende *Politische Theorie des Sozialstaats* (Nullmeier 2000) vorgelegt hat, nicht verwundert, auf einen Begriff sozialstaatlicher Freiheit, den er in kritisch-konstruktiver Auseinandersetzung mit und infolgedessen auch in Unterscheidung von Honneths Konzept sozialer Freiheit (vgl. Honneth 2011) konturiert.

Wir teilen die Diagnose einer konstitutiven Unzulänglichkeit des liberalen Freiheitsdenkens nicht nur, sondern vertreten im Folgenden die These, dass diese Unzulänglichkeit sich an Phänomenen wie der Corona-Pandemie oder der Klimakrise, die Nullmeier ebenfalls kurz anspricht (vgl. Nullmeier 2020: 6, 21), besonders nachdrücklich zeigt. Darüber hinaus legen wir dar, dass im Ausgangspunkt eines liberalen Freiheitsbegriffs ein Denken emanzipatorischer demokratischer Politik grundsätzlich nicht möglich ist. Wir beziehen uns dabei zeitdiagnostisch auf den nur auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinenden Umstand, dass liberale Freiheitskonzepte – insbesondere solche neoliberaler und libertärer Prägung – sich als besonders anfällig für rechtsgerichtete Adaptionen in Form autoritärer Freiheitsverständnisse zeigen (vgl. Brown 2019), die gegenwärtig wohl eine der größten Herausforderungen für demokratische Emanzipationspolitiken darstellen dürften.

Während wir Nullmeiers Diagnose einer Unzulänglichkeit liberaler Freiheit teilen und ausweiten, weichen wir von einer anderen wichtigen Prämisse seines Freiheitsdenkens markant ab, die besagt dass die Bekämpfung von Unfreiheit vor allem in der Beseitigung von Unsicherheit bestehe. Für Nullmeier ist die »*Überwindung von Unsicherheit*« eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine gelingende Freiheitsvorstellung und -praxis, durch die eine gleichzeitige

Schaffung von »*Freiheit und Sicherheit*« (Nullmeier 2020: 5, Herv. i.O.) möglich wird. Damit steht er fraglos in einer langen Tradition neuzeitlichen politischen Denkens, die wir allerdings in unserem Beitrag aus radikaldemokratischer Perspektive befragen. So stützt sich Hobbes' Version der kontraktualistischen Forderung, den Naturzustand zu verlassen, bekanntlich auf die These, dass die sogenannte natürliche Freiheit sich angesichts der Unsicherheit als bloße Chimäre erweise, weil die Unsicherheit zu einem Bedrohungsszenario führe, das den Genuss der Freiheit gerade verhindere (vgl. Hobbes 1966: Kap. 17). Zwar wird bei Hobbes die politische Freiheit, bildlich gesprochen, an der Haustür des Staates abgegeben, sobald der Gesellschaftsvertrag geschlossen wird. Doch es kann kein Zweifel daran bestehen, dass es Hobbes neben dem Ziel der Sicherung eines stabilen gesellschaftlichen Zustands mithilfe der Institution des Staates immer auch um eine aus seiner Sicht lebensfähigere Freiheit jenseits von Unsicherheit geht. Diese Freiheitskonzeption ist zwar, ebenso wie die Freiheitsvorstellung, die Locke in seiner *Zweiten Abhandlung* entwickelt (vgl. Locke 1952), im Wesentlichen negativ (vgl. Skinner 2008) und besitzliberal (vgl. MacPherson 1973) beschaffen. Diese zwei zentralen Aspekte adressiert Nullmeiers Kritik liberaler Freiheit durchaus. Aber auch für ein republikanisches Freiheitsdenken, wie es in der kontraktualistischen Tradition prominent von Rousseau entwickelt wird, bleibt die Überwindung von Unsicherheit ein wesentlicher begründungstheoretischer Ausgangspunkt des Gesellschaftsvertrags (vgl. Rousseau 2001). Und bereits vor der kontraktualistischen Betonung des Sicherheitserfordernisses finden sich etwa im politischen Denken Machiavellis, der ja, wie die neuere Forschung herausstellt, ebenfalls eine emphatische Theorie republikanischer Freiheit vorgelegt hat (vgl. Skinner 2009: Kap. 4), unverkennbare Hinweise auf die konstitutive Bedeutung von Sicherheit für die Freiheit – wobei Machiavelli freilich dem innergesellschaftlichen Konflikt wesentlich mehr Bedeutung zuschreibt als es im Kontraktualismus der Fall ist: Bei Hobbes und Rousseau sind innergesellschaftliche Konflikte wesentlich negativ besetzt und gelten als Vorstufe zum Bürgerkrieg (Hobbes 1966) oder zur krisenhaften Auflösung der *volonté générale* (Rousseau 2001), während sie bei Machiavelli durchaus zum Motor der Freiheit werden können (vgl. Machiavelli 1966).

Aus der Sicht einer radikaldemokratischen Kontingenzdiagnose, die einen wichtigen Bezugspunkt unserer freiheitstheoretischen Überlegungen bildet, liegen die Dinge jedoch keineswegs so einfach, wie es die Tradition einer politischen Theorie der Freiheit, die Freiheit und Überwindung von Unsicherheit zu einem ihrer zentralen Motive macht und der Nullmeier in gewisser Weise folgt, zunächst nahezulegen scheint. Im Kontext der Diagnose radikaler Kontingenz gesellschaftlicher Strukturen und Prozesse, zu denen auch sozio-naturale Zustände (vgl. Nullmeier 2020: 4) wie Pandemien oder der menschengemach-

te Klimawandel gehören, erscheint die Überwindung von Unsicherheit weder möglich noch wünschenswert. Die These einer Unmöglichkeit der Überwindung von Unsicherheit mag dabei noch einleuchtend, wenngleich nicht unbedingt beruhigend erscheinen. Warum aber sollte die Überwindung von Unsicherheit aus radikaldemokratischer Perspektive auch nicht wünschenswert sein? Sicherlich dürfen radikaldemokratische Ansätze nicht als eine Begrüßung elementarer Unsicherheit missverstanden werden. Die kurz gefasste Antwort lautet daher, dass Unsicherheit überhaupt erst demokratische Emanzipationspolitik – nicht zuletzt um Willen von Freiheit – ermöglicht. Unsicherheit ist gewissermaßen nur die andere, durchaus zu Recht oftmals als beunruhigend wahrgenommene Seite des Umstands, dass unsere soziale und politische Welt auf keinen festen oder letzten Gründen aufruht und gerade nur deshalb demokratisch gestaltbar bleibt. Verhielte es sich so, wie es die legitimatorischen Narrative exludierender Gesellschaftsordnungen suggerieren, dass soziale Unterschiede und Hierarchien eine göttliche oder natürliche Ordnung widerspiegeln, wäre unsere Welt zwar erwartungssicher, aber kaum demokratisch gestaltbar. Aus radikaldemokratischer Sicht hingegen lassen sich solche Unterschiede und Hierarchien als strukturelle Unterdrückungs-und Abwertungsverhältnisse beschreiben, die in Frage gestellt und in politischen Praxen verändert werden können. Der Preis für die demokratische Freiheit der Neugestaltung, für das, was Arendt emphatisch das Wunder der Freiheit nennt, unter dem sie das stets aufs Neue Anfangen-Können versteht (vgl. Arendt 2003: 29, 34), und das ihrer Ansicht nach die *constitutio libertatis* ermöglichen soll (vgl. Arendt 2000: 183), wäre dann aber genau dies – Unsicherheit. Unsere These lautet daher, dass Freiheit, radikaldemokratisch verstanden, im originär demokratischen Handlungsspielraum für die Befragung der bestehenden politischen Ordnung und für den Dissens über den entsprechenden Umgang mit Unsicherheit besteht.

Wir werden unsere Überlegungen zu einem radikaldemokratischen Freiheitsverständnis und zum Abenteuer demokratischer Emanzipationspolitik in drei Schritten darlegen. Im ersten Schritt wird neben der Unzulänglichkeit liberaler Freiheitsvorstellungen auch deren Anfälligkeit für rechtsgerichtete, autoritäre Politiken reflektiert (1.). Im zweiten Schritt skizzieren wir im Rekurs auf Claude Lefort eine radikaldemokratische Sicht auf Freiheit, für die Kontingenz eine entscheidende Rolle spielt (2.). Der dritte Schritt dient dazu, darzulegen, warum ein radikaldemokratisches Freiheitsverständnis zu der Auffassung führt, dass es sich bei demokratischer Politik um ein Abenteuer handelt, das zwar durchaus die Bewältigung von Unwägbarkeiten zum jeweiligen Ziel haben kann, eine Überwindung von Unsicherheit jedoch gerade nicht möglich macht (3.). In einem Ausblick zeigen wir schließlich, worin das demokratietheoretische Potential einer solchen radikaldemokratischen Konzeption von Freiheit für

zukünftige demokratische Aufgaben, zum Beispiel für den Umgang mit dem menschengemachten Klimawandel, liegt (4.).

1. Liberale Freiheit zwischen Unzulänglichkeit und autoritärer Aneignung

Frank Nullmeiers Kritik an der liberalen Freiheit zielt vor allem auf deren Unzulänglichkeit, aus eigener Kraft das Umschlagen in Unfreiheit in Folge der Ausübung liberaler Freiheit zu verhindern. Liberale Freiheit bleibt so, kurz gefasst, eine mindestens einseitige Konzeption von Freiheit, weil sie, etwa in Gestalt der Freiheit des Marktes, zu Verhältnissen führen kann, die sich als »strukturelle Machtverhältnisse« darstellen, »die für viele den Verlust von Freiheit bedeuten können« (Nullmeier 2020: 29) – z. B. massive Vermögensungleichheiten, aus denen sich für die Vermögenslosen drastische Zwänge ergeben können. Dass die negativ-liberale Freiheit für sich genommen kein zulängliches Freiheitsverständnis darstellt und etwa politische Freiheit nicht voraussetzt, ist ein spätestens seit Isaiah Berlins berühmtem Aufsatz über zwei Freiheitsbegriffe (vgl. Berlin 1995) in der modernen politischen Theorie vielfach aufgegriffenes Argument. Während Berlin zwar die Unzulänglichkeit negativ-liberaler Freiheitsverständnisse, so sie auf sich allein gestellt bleiben sollen, sieht, im Ganzen aber eine starke konzeptionelle Sympathie für die negativ-liberale Freiheit zu erkennen gibt, wird in Quentin Skinners republikanischer Rekonstruktion einer *Liberty Before Liberalism* (2008) das Argument der Unzulänglichkeit der liberalen Freiheit dann so stark zugespitzt, dass es im Grunde unmöglich ist, in einem bloß liberalen Staat in irgendeinem ernsthaften Sinne frei sein zu können, weil man ohne eine starke republikanisch-politische Freiheit unweigerlich dem freiheitsberaubenden Einfluss von »arbitrary powers« (Skinner 2008: 70) ausgesetzt bleibe. Für Skinner ist damit auch »the rise of the liberal theory to a position of hegemony in contemporary political philosophy« (Skinner 2008: 113) ein so fataler Umstand, dass er sich entgegen der sich eigentlich selbst verordneten Beschränkung auf die ideengeschichtliche Rekonstruktion historischer Konstellationen auf die durchaus interventionistische Formulierung einlässt, dass die Aufgabe einer Beschäftigung mit der Philosophiegeschichte auch darin bestehe, »to liberate us from the grip of any one hegemonial account« (Skinner 2008: 117) – in diesem Fall augenscheinlich dem des Liberalismus.

Die auch alltagsweltliche Hegemonie des liberalen Freiheitsdenkens hat zu einer diskursiven Konstellation geführt, in der negative Freiheitsverständnisse derart selbstverständlich werden konnten, dass selbst so extreme Ausprägungen wie

die neoliberale Interpretation negativ-liberaler Freiheit über einen langen Zeitraum als geradezu selbstverständliche Lesarten von Freiheit galten. Die von Skinner angesprochene Unzulänglichkeit liberaler Freiheitsverständnisse, vor dem zu Unfreiheit führenden Einfluss von *arbitary powers* zu schützen, führt nicht nur zur Einschränkung von politischer Freiheitsausübung, sondern beschädigt, wie Nullmeiers Überlegungen zum Verhältnis von liberaler und sozialstaatlicher Freiheit zeigen, vor allem auch die Gleichheit der je individuellen Freiheitsspielräume massiv (vgl. Nullmeier 2020: 22). In ihrer neoliberalen Variante ist, wie Wendy Brown herausstellt, zudem auch eine neoliberale Zerstörung der Demokratie die Folge (vgl. Brown 2015: Kap. I).

Interessanterweise verdankt sich im Moment der Krise der neoliberalen Hegemonie (vgl. Mouffe 2018: 11; Fraser 2017: 89) nun auch die rechtspopulistisch-autoritäre Bedrohung der Demokratie der Hegemonie des (neo-)liberalen Freiheitsdenkens. Das ist auf den ersten Blick erstaunlich, gelten doch rechtspopulistische Bewegungen als illiberale Gegnerinnen der liberalen Demokratie. Wie Brown aber in ihrer Analyse rechtsgerichteter Bewegungen herausarbeitet, ist es kein Zufall, dass sich diese auf einen Begriff der Freiheit beziehen können, der seinen Ursprung in der libertären Radikalisierung liberalen Freiheitsdenkens hat und der sich offensichtlich leicht autoritär wenden lässt (vgl. Brown 2019). Der libertäre Freiheitsbegriff treibt zunächst die negativ-liberale Abwendung von politischen Freiheitsvorstellungen ins Extrem, indem seine »einzige politische Bedeutung« in der negativen Hervorhebung des Bereichs bestehe, in den »die Politik und die Regierung nicht eingreifen« (Brown 2019: 546). Besonders drastisch kommt das etwa in Ronald Reagans plakativ zugespitzter Ablehnung jeglicher (sozial-)staatlicher Intervention zum Ausdruck: »The nine most terrifying words in the English language are: ›I'm from the Government and I'm here to help‹« (reaganfoundation.org). Das Grundnarrativ, das hinter dieser neoliberalen Staatsaversion steht, liegt in der von Autoren wie Milton Friedman oder Friedrich Hayek formulierten Auffassung, dass staatlich-politische Regeln sich auf ein Gewaltmonopol stützen und damit keine Wahlfreiheit mehr zuließen, »wohingegen Märkte Wahlmöglichkeiten lassen« (Brown 2019: 548). Die oben bereits erwähnten strukturellen Machtverhältnisse, auf die Nullmeier als eine Folge der sogenannten Marktfreiheit hinweist (vgl. Nullmeier 2020: 29), und die die Freiheit der Besitzlosen in vielen Fällen geradezu zum Verschwinden bringen können, werden aus einer libertären Sicht ex definitione ausgeschlossen, weil es sich eben nicht um formale rechtliche Zwänge handelt, obwohl ihr Zwangscharakter dem des formalen Rechts de facto in Nichts nachsteht.

Brown entwickelt ihre Überlegungen zur nur scheinbar seltsamen Beziehung zwischen libertärer Freiheit und rechtsautoritärer Politik zwar vor dem Hintergrund der USA, in denen libertäre Haltungen schon frühzeitig und um-

fassend mit politisch rechten Haltungen verschmolzen wurden. Aber auch bei europäischen Rechten lässt sich, vor allem solange sie nicht an der Regierung sind, eine starke Rhetorik der Staatsaversion im Namen der Freiheit beobachten. Am Beispiel der deutschen AfD sei hier nur auf die angebliche staatliche Bevormundung in Fragen der Geschlechtergerechtigkeit, des Klimaschutzes oder neuerdings auch der Pandemiepolitik verwiesen. Betrachtet man den Fall der Geschlechtergerechtigkeit, wird deutlich, wie eine rechte Gegnerschaft gegen den liberalen Staat mit der Betonung eines libertären Freiheitsverständnisses Hand in Hand geht: Im Namen einer libertären Freiheit wird massiv Front gegen einen Staat gemacht, der mithilfe von Gleichstellungsgesetzen für die Umsetzung liberaler Rechte auf Gleichbehandlung sorgt. Eine solche Strategie kann, wie sich ebenfalls im Fall der Pandemiepolitik oder am Diskurs über Maßnahmen zur Eindämmung der Klimawandelfolgen zeigt, auch deshalb über den engsten Kreis Rechtsgerichteter hinauswirken, weil die Hegemonie der negativ-liberalen Freiheit zur Selbstverständlichkeit eines gegen Staat und demokratisch-politische Gemeinschaft gewendeten Freiheitsdenkens geführt hat. Im Falle der rechten Adaption libertärer Freiheit kommt schließlich noch ein folgenreicher Winkelzug hinzu, der nicht originär im libertären Denken angelegt ist, dem dieses aber auch nichts entgegenzusetzen hat: Die Amalgamierung von »Freiheit *und* Nationalismus« (Brown 2019: 558), die darauf hinausläuft, dass die als umfassende individuelle Abwehrrechte verstandenen Freiheitsrechte eben nicht allen Menschen zukommen, sondern nur dem »wahren« Volk, von dem zum Beispiel als Fremde verstandene Personen ausgeschlossen werden.

2. Radikaldemokratische Freiheit und Kontingenz

Ein radikaldemokratisches Freiheitsverständnis teilt mit republikanischen Ansätzen ebenso wie mit Nullmeiers sozialstaatlicher Freiheitsidee oder auch Honneths im Anschluss an Hegel gewonnenem Begriff sozialer Freiheit (vgl. Honneth 2011: Kap. A.III und C.III) die Kritik der liberalen Freiheitkonzeption. Im Unterschied dazu bleibt sie aber skeptisch gegenüber der Vorstellung, dass sich eine andere Freiheitskonzeption begrifflich oder institutionell begründen lassen könnte, der es gelingt, die freiheitstheoretischen Spannungen zu überwinden. Damit keine Missverständnisse aufkommen: Zwischen den genannten Ansätzen ergeben sich erhebliche Unterschiede. Nullmeier selbst weist darauf hin, dass sein Vorschlag sozialstaatlicher Freiheit und Honneths Idee sozialer Freiheit in mehrerlei Hinsicht verschiedene Ausrichtungen haben und auf unterschiedlichen Ebenen liegen (vgl. Nullmeier 2020: 30 ff.). Diese Differenzen müssen uns aber an die-

ser Stelle nicht interessieren. Vielmehr geht es um die Konzeptualisierung einer Freiheit, die sich entweder auf den Begriff bringen oder institutionell umreißen lässt, ja im besten Fall sogar beides ermöglicht. Dabei kommt der Ermöglichung von Kontrolle eine entscheidende Funktion zu: Nullmeier versteht seine Vorstellung sozialstaatlicher Freiheit, wie schon erwähnt, wesentlich als ein Mittel der Überwindung von Unsicherheit. Honneth geht sogar noch weiter und nimmt den Anspruch der Hegelschen Geschichtsphilosophie zumindest insofern wieder auf, als er sich eben nicht nur mit dem Blick zurück bescheidet, sondern das Verfahren der normativen Rekonstruktion in die Zukunft projiziert und dort die normativen Ziele zu identifizieren sucht, die in der Gegenwart angelegt, aber noch uneingelöst sind. Er versteht dieses Verfahren selbst als eine Rückkehr zu einer Form der Geschichtsteleologie, die die Kontingenz zukünftiger normativer Wandlungen zu bewältigen sucht: »Sicherlich läuft ein derartiges Verfahren am Ende darauf hinaus, erneut ein Element geschichtsteleologischen Denkens in Anspruch zu nehmen.« (Honneth 2011: 22) Auch in republikanischen Ansätzen wie demjenigen Skinners ist die Wirklichkeit der Freiheit von der Möglichkeit der Kontrolle von Einflussmächten abhängig: Ausgeschaltet werden sollen jene *arbitrary powers*, die dem Genuss der Freiheit im Wege stehen.

Einem radikaldemokratischen Freiheitsdenken, so wie wir es verstehen, geht es zwar keineswegs darum, einer Freiheit das Wort zu reden, die sich elementaren Unsicherheiten, einer sprunghaften Arbitrarität oder der Gewalt unbeeinflussbarer Mächte auszuliefern sucht. Allerdings steht ein solches radikaldemokratisches Freiheitsdenken gegenüber den erwähnten Kontrollansprüchen aus mindestens zwei Gründen deutlich skeptisch gegenüber. Erstens zieht eine epistemische Skepsis die Möglichkeit einer Unsicherheit abwehrenden oder gar normative Entwicklungen antizipierenden Kontrolle in Zweifel. Zweitens ist es gerade diese Kontingenz, d. h. die Offenheit gegenüber einer nicht kontrollierbaren und auch nicht restlos antizipierbaren Zukunft, aus der die demokratisch-emanzipatorische Gestaltungskraft erwächst. Damit bietet eine radikaldemokratische Annäherung an Freiheit gerade *keine* Perspektive konzeptioneller Überwindung von Unsicherheit. Das darf allerdings nicht mit Beliebigkeit verwechselt werden: Historische Kontingenz ist nicht mit willkürlicher Sprunghaftigkeit gleichzusetzen. Kontingenz bedeutet zunächst einmal, dass für bestimmte gesellschaftliche Verhältnisse zwar durchaus bestimmte Gründe und Ursachen zu eruieren, dass sie aber auch immer veränderbar sind: Gesellschaftliche und politische Ordnungen können immer auch anders sein (vgl. Marchart 2019: 572; Martinsen 2020: 56). Historische Pfadabhängigkeiten sorgen für eine zuweilen höchst problematische, in anderen Fällen begrüßenswerte Persistenz bestehender Verhältnisse – problematisch etwa, wenn sexistische Geschlechterverhältnisse oder rassistische Gesellschaftsordnungen über eine große

Beharrungskraft verfügen, begrüßenswert dann, wenn es rechtsautoritären Bewegungen, so sie in Regierungsverantwortung kommen, zumindest nicht sofort gelingt, rechtsstaatliche Institutionengefüge aufzulösen. Kontingenz heißt eben auch, dass Unsicherheit über das, was noch kommt, besteht. Dies findet sich teils in der eingangs angesprochenen arendtschen Emphase wieder, derzufolge ja der Sinn von Politik überhaupt Freiheit ist, und zwar durchaus so verstanden, dass, wenn überhaupt, nur im politischen Bereich das Wunder des Neuanfangs zu erwarten sei (vgl. Arendt 2003: 35). Eine solche begrüßende Haltung gegenüber der Offenheit der Zukunft schwingt auch in zahlreihen radikaldemokratischen Ansätzen mit, wie in Jacques Derridas »démocratie à venir« (Derrida 2003: 126) und ihrer Öffnung gegenüber der/dem und den Anderen, die kommen, in Jacques Rancières Feststellung, dass sich die Möglichkeit politischer Gestaltung dem Umstand verdanke, dass die sinnliche Aufteilung der Welt keinen höheren Grund hat (vgl. Rancière 2002: 28), oder in Claude Leforts Überlegungen zur demokratischen Bedeutung der Auflösung von Gewissheit (vgl. Lefort 1990: 296).

Die bedrohliche Seite eines Verlusts von Gewissheit wird damit keineswegs geleugnet. Insbesondere Lefort hat nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die andere Seite des Verlusts der Gewissheit in der Wahrnehmung dieser Entwicklung als eines Mangels zu sehen ist, der die Versuchung befördert, diesen Mangel zu füllen. Lefort analysiert das vor dem Hintergrund der totalitären Füllungsversuche des 20. Jahrhunderts; wir werden derzeit Zeugen nationalistischer ebenso wie fanatisch-religiöser Füllungsversuche.

Dennoch ist Freiheit aus radikaldemokratischer Sicht vor dem Hintergrund einer solchen Kontingenzerfahrung zu denken. Die Form, die sie dabei annimmt, ist dann allerdings weder die einer kritischen Intervention noch Infragestellung. Freiheit liegt demnach vielmehr in einer kritischen Aktivität, die sich, wie das Beispiel James Tullys zeigt, durchaus auch mit Überlegungen zu einem konstitutionalistischen Republikanismus verknüpfen lässt (vgl. Tully 2009: Kap. IV).

Sie setzt dabei aber den Akzent ganz deutlich auf die kritische Kraft einer Öffnung, die nicht umhinkommt, sich eben auch der Kontingenz der Zukunft auszuliefern, die sie jedoch gleichzeitig durch ihre kritische Befragungsaktivität zu gestalten und im Modus der Gestaltung ein Stück weit auch zu bewältigen versucht, ohne sie letztlich kontrollieren, ohne also ihre Unsicherheit überwinden zu können. Wir werden nun im nächsten Abschnitt betrachten, inwiefern eine solche Vorstellung radikaldemokratischer Freiheit als ein Abenteuer demokratischer Politik zu verstehen ist.

3. Das Abenteuer demokratischer Politik

Eine radikaldemokratische Perspektive ermöglicht einen alternativen Blick auf Freiheit, indem sie die Unsicherheit von sozialen und sozio-naturalen Prozessen nicht in erster Linie als Bedrohung, sondern als unweigerliche Dimension des gesellschaftlichen Geschehens auffasst. Unsicherheit wird somit nicht, wie von Frank Nullmeier kontrastierend beschrieben (vgl. Nullmeier 2020: 5), als diametrale Entgegensetzung zur Freiheit, sondern als Bestandteil gesellschaftlicher Dynamiken begriffen, die es in einem originär freiheitlich-demokratischen Modus politisch aufzugreifen und zu gestalten gilt. Somit kann Unsicherheit, sofern sie nicht so umfänglich ist, dass sie Handeln komplett verunmöglicht, sogar als Potential einer Demokratisierung der Demokratie angesehen werden. Wie kaum eine andere zeitgenössische Demokratietheorie ist die radikale Demokratietheorie sensibilisiert für Unsicherheit und ihr Demokratisierungspotential, weil sie von vornherein von der Konflikt- und Krisenhaftigkeit pluralistisch verfasster Gesellschaften ausgeht. Daher ist aus der Perspektive radikaldemokratischer Ansätze demokratisches Handeln genau die adäquate Ausdrucksform, um in einer Weise mit Unsicherheit umzugehen, die nicht nur autoritären Politikstilen und autokratischen Regimen überlegen ist. Vielmehr liegt hierin genau das originäre Versprechen der Demokratie: Demokratie wird der aus der Krisen- und Konflikthaftigkeit von Gesellschaft resultierenden Unsicherheit dadurch gerecht, dass die Generierung des Orientierungswissens für die Politik in ebenjener Ungewissheit über das, was kommt, ihren Ausgangspunkt nimmt. Wie bereits oben angesprochen, betont Lefort, dass Demokratie sich gerade dadurch instituiert und erhält, »daß sie die *Grundlagen aller Gewißheit auflöst*« (Lefort 1990: 296, Herv. i. O.). Demokratie in einem originären Sinne kann sich also nur dann erfüllen, wenn die als permanente politische und gesellschaftliche Dynamik zu fassende Unsicherheit nicht stillgestellt, sondern in Prozesse und Handlungen politischer Aushandlung und (temporärer) Bewältigung übertragen wird. Im Unterschied zur liberalen Tendenz einer Auslagerung von Unsicherheit aus der politischen Sphäre in die Sphäre des Marktes und damit vor allem in die individualisierte Privatheit verleihen radikaldemokratische Ansätze der Unsicherheit eine Bedeutung innerhalb des Raums des Politischen selbst. Der Unsicherheit ›eine Bedeutung zu verleihen‹ heißt nicht, sie umgekehrt zu überhöhen und zum Selbstzweck zu erklären. Vielmehr geht es darum, in etwas so Unvermeidlichem wie der Ungewissheit über die Zukunft oder über die Wünsche, Vorstellungen und Ziele nachfolgender Generationen, aus der sich Unsicherheit ableitet, entsprechende Entwicklungspotentiale für demokratisches Handeln und demokratische Strukturen aufzuspüren, statt die Unsicherheit quasi unter Quarantäne zu stellen, wie es das regelrecht aseptische Verständnis liberaler Demokratie vorsieht (vgl. Nonhoff 2016: 25). Die aus

der Unzulänglichkeit des liberalen Freiheitsverständnisses erwachsende Gefahr, in autoritäre Aneignung umzuschlagen, lässt sich an gegenwärtigen Kommunikationsprozessen, insbesondere im Bereich der sozialen Medien, anhand von populistischen Vereinfachungen, der Verschiebung von Diskurslagen hin zu Verschwörungsnarrativen sowie der Verbreitung vermeintlicher alternativer Fakten ablesen. Dabei mögen Populist:innen und Rechte in etlichen Fällen bewusst, das heißt diskursstrategisch und aufmerksamkeitsökonomisch, auf ein bei Teilen der Bevölkerung angenommenes Unbehagen angesichts von Unsicherheit abstellen. Doch abgesehen davon, dass auch diese Versuche rechtspopulistischer und autoritärer Vereinnahmungen als Teildynamik des konfliktträchtigen gesellschaftlichen Geschehens in Demokratien zu werten sind, stellt sich aus radikaldemokratischer Sicht die Frage, inwiefern sich nicht erst durch das hegemoniale Bild der vereinseitigenden liberalen Freiheit selbst ein Bedrohungsszenario durch Unsicherheit aufbaut. Demgegenüber ist die Sensitivität radikaldemokratischer Ansätze für die Dynamiken der von Konflikthaftigkeit und Ungewissheit gekennzeichneten pluralistischen Gesellschaften herauszustreichen, die sich als eine *besondere Berücksichtigung* von Unsicherheit fassen lässt. Sie zeigt sich in zwei zentralen Aspekten. Zum einen wird angenommen, dass Unsicherheit, insofern sie sich in Form von gesellschaftlichen Konflikten, Streitbarkeiten und Krisen ausdrückt, zu den wesentlichen Merkmalen von Demokratien zählt. Gesellschaftliche Konflikte, Streitbarkeiten und Krisen prägen nach diesem demokratietheoretischen Verständnis die politische Ordnung, umgekehrt ist die Ordnung der Gesellschaft selbst als das Ergebnis kontingenter politischer Ereignisse anzusehen. Demokratie kann deshalb nicht auf die institutionelle Dimension reduziert werden, sondern verweist immer auch auf die politische Dimension einer Instituierung von Gesellschaft. Zum anderen ist daher Demokratie, richtig verstanden, mehr als eine Staats- bzw. Steuerungsform. Sie erschöpft sich auch epistemologisch nicht in eindeutig bestimmbaren Institutionen (»Staat«) oder einem fest zu definierenden politischen Subjekt (»Demos«). Stattdessen ist ihre Aufgabe darin zu sehen, die Bedingungen über die Ausgestaltung der demokratischen Ordnung, ihrer Regeln, Strukturen und Institutionen immer wieder neu zu verhandeln.

Diese originäre demokratische Aufgabe wird beispielsweise von Claude Lefort im Rekurs auf Tocquevilles Überlegungen zur Demokratie (vgl. Tocqueville 2007 [1835]) als Abenteuer der Demokratie gelesen.[1] In der von Tocqueville geborgten Metaphorik der Abenteuerlichkeit der Demokratie hebt Lefort hervor, dass der Demokratie konstitutiv insofern eine nicht zähmbare Unbändigkeit innewohne, als das demokratische Zeitalter eines der umfassenden Ungewissheit sei. So ist etwa die (kollektive) Freiheit der demokratischen Selbstregierung, wie

1 Zum Abenteuer der Demokratie vgl. ausführlicher Flügel-Martinsen 2013. Wir stützen uns im Nachfolgenden auf die dort angestellten Überlegungen.

Lefort im Anschluss an Tocqueville festhält, eine *liberté dangereuse*, eine gefährliche Freiheit (vgl. Lefort 1986: 220). Gefährlich erscheint die Freiheit des Selbstregierens bei Tocqueville durch die ihr innewohnende Bedrohung der individuellen Freiheit. Es ist das Kennzeichen von Demokratien, dass individuelle und kollektive Freiheit in einem spannungsreichen Verweisungszusammenhang stehen. Trotz des Impulses, die Bedrohung zu minimieren oder sie gar nicht erst entstehen zu lassen, ist es Demokratien aufgrund ihrer inhärenten Dynamik der Krisen- und Konflikthaftigkeit unmöglich, das Verhältnis zwischen individueller und kollektiver Freiheit institutionell ein für alle Mal zu fixieren. Entsprechend entwirft Tocqueville eine Theorie der Freiheit jenseits von derlei Harmonieaspirationen, was wiederum bedeutet, dass das demokratische Abenteuer nicht durch eine institutionelle Festlegung von Freiheit stillgestellt werden kann. Leforts Auseinandersetzung mit Tocquevilles Freiheitsverständnis ist somit folgenreich für das Unternehmen der Demokratietheorie insgesamt: Lefort behauptet nämlich im Zuge seiner Tocqueville-Exegese im Grunde nichts Geringeres als dass es geradezu unmöglich ist, Demokratie so auf den Begriff zu bringen, dass die ihr konstitutiv innewohnenden Spannungen *a limine* ausbalanciert werden. Demokratie, so hält Lefort sowohl diagnostisch als auch mit emanzipatorischer Emphase fest, versperrt sich der begrifflichen und institutionellen Einhegung. Jegliche Versuche, die durch Ungewissheit und Unsicherheit entstehenden Ambivalenzen innerhalb von Demokratien aufzulösen oder auf ein sicheres Fundament zu stellen, schütten gleichsam das Kind mit dem Bade aus, weil es dann sogleich um die Demokratie selbst geschehen ist, die spannungs- und konfliktfrei nicht zu haben ist. Das wiederum bedeutet, dass radikale Demokratietheorien sowohl ihre analytische als auch ihre kritische Schärfentiefe aus einem Begriff des Politischen beziehen, der selbst umstritten und darum stets ungewiss ist (vgl. Martinsen 2019). Der Begriff des Politischen wird in radikaldemokratischen Ansätzen emphatisch dem Begriff bestehender Politikstrukturen und -institutionen entgegengesetzt. Es handelt sich hier um eine dezidiert kontrastive Unterscheidung zwischen den etablierten Strukturen, Institutionen und Handlungsmustern der Domäne Politik einerseits und spezifischen Modi ihrer Durchbrechung, Infragestellung und (temporären) Überwindung andererseits, die in diesem Falle als originär politische Handlungen aufgefasst werden. Die Rolle dieser originär politischen Praxen ist es, die konflikthaften, von Streit und Dissens geprägten gesellschaftlichen Dynamiken in die politische Ordnung – den Bereich der Politik – einzubringen (vgl. Flügel-Martinsen/Martinsen 2020), und zwar im Modus der gefährlichen Freiheit, die keine harmonisierende Stillstellung erfahren kann, sondern sich stets im prekären Verhältnis von kollektiver und individueller Freiheit bewegt.

Leforts Theorie des originär-demokratischen freiheitlichen Umgangs mit dieser gefährlichen Freiheit geht dabei davon aus, dass nur in Demokratien durch

den Gebrauch der gefährlichen Freiheit auch die Kunst erlernt wird, die Gefahren der Freiheit kleiner werden zu lassen (vgl. Lefort 1986: 220). Das heißt wiederum, dass das demokratische Abenteuer eben nicht zu meistern ist im Sinne einer umfassenden Bekämpfung oder gar Beseitigung der Ambivalenzen und Gefährdungen der Unsicherheit. Das Streben nach einer sicheren Fixierung gesellschaftlicher Verhältnisse oder der politischen Ordnung ist Leforts Ansicht zufolge in Demokratien als Ziel aufzugeben. Wohl aber kann der Umgang mit dem Abenteuer erlernt werden. Ein solcher Lernprozess lässt sich freilich nicht verordnen, sondern allenfalls immer wieder aufs Neue – freiheitlich – erproben. Doch aufgrund der konstitutiven Ungewissheit von Demokratien, die niemals ausgeräumt werden kann und sich vor allem in zeitlicher Dimension ausdrückt, stellt sich ebenjene Erprobung und Einübung für jede Generation erneut als Aufgabe. Genau hierin liegt der Selbstkontitutionsmodus der Demokratie, der von radikaldemokratischen Theorieansätzen hervorgehoben wird: Richtig verstanden besteht das zentrale Charakteristikum von Demokratien in der grundlegenden Unmöglichkeit, Ungewissheit vollständig zu bewältigen. Ja, der normative Eigensinn der Demokratie zehrt gerade von ihrer inhärenten Ungewissheit. Je stärker sich Demokratien dieser Ungewissheit und Unsicherheit gewiss sind anstatt sie unter Quarantäne zu stellen, umso mehr vermögen sie sich ihres Potentials zu vergewissern, mit Ungewissheit und Unsicherheit umzugehen. Mit anderen Worten ist Demokratie gewissermaßen der Modus des Umgangs mit Ungewissheit schlechthin, der sie nicht zu überwinden, sondern mit ihr zu leben ermöglicht.

Aus dem Umstand, dass die moderne Gesellschaft und das moderne Individuum sich in der Bewährungsprobe einer Auflösung der letzten Orientierungspunkte der Gewissheit instituieren (vgl. Lefort 1986: 233), leitet Lefort ab, dass das demokratische Abenteuer der Freiheit sich im Kontext eines prinzipiell ungewissen und daher auch *unsicheren* Wissens ereignet – so verweist etwa die Zeit seit Anfang 2020 einprägsam auf die Spannung zwischen der politischen Ordnung und den Erkenntnisprozessen zum jeweiligen Sachstand der Coronapandemie, die von zahlreichen zu revidierenden Fehldiagnosen geprägt waren.

4. Ausblick

Radikaldemokratische Ansätzen streichen heraus, dass nicht nur bestimmte Teilbereiche, etwa die politische Pandemiebekämpfung in demokratischen Staaten, von Unsicherheit geprägt sind, sondern dass die moderne demokratische Gesellschaft im Ganzen sich selbst fortwährend befragt und damit immer wieder ins Ungewisse und Unsichere setzt. Erst in diesem Befragen kommt überhaupt ei-

ne Praxis der Freiheit zur Anwendung, in der ein echtes Wechselspiel zwischen individueller und politischer Freiheit stattfinden kann. Im Unterschied zu autokratischen Regimen können nur im Vollzug der demokratischen Freiheitspraxis die Fundamente der Macht, des Rechts und des Wissens fortlaufend in Frage gestellt werden (vgl. Lefort 1986: 233) – darin schließlich liegt die eigentliche demokratische Freiheit gesellschaftlicher Selbstkonstitution. Dass solche und ähnliche Befragungsprozesse unweigerlich Unsicherheiten produzieren, die zu den sozionaturalen Unsicherheitsereignissen wie Pandemien (oder auch dem Klimawandel) hinzukommen, ist dabei weniger ein quantitatives Problem. Sicherlich stellen die Lebensbedrohung durch ein Virus oder die Endlichkeit lebenswerter Natur- und Sozialräume auf dem Planeten durchaus in beträchtlichem Maße quantifizierbare Probleme dar, die wir hier nicht verharmlosen wollen. Im Gegenteil: Uns geht es um die Ermäßigung von Erwartungen an die Versicherheitlichung von politischen Maßnahmen, die auf einer Konzeption sozialstaatlicher Freiheit basieren, wie sie Frank Nullmeier skizziert. Damit wollen wir sie keineswegs in Abrede stellen. Vielmehr verweisen wir auf die Dynamik der ›gefährlichen Freiheit‹, die zwischen dem liberalen Unter-Quarantäne-Stellen von Unsicherheit einerseits und Nullmeiers Vertrauen in die Mechanismen der auf dem Konzept sozialstaatlicher Freiheit basierenden Verrechtlichung (vgl. Nullmeier 2020: 28 ff.) andererseits liegt. Unserer Auffassung nach ist das demokratische Abenteuer radikaler Demokratieansätze deshalb so geeignet, mit Unsicherheiten umzugehen, weil die Freiheit des Abenteuers der Demokratie eine ist, die sich stets neu bewähren muss und über deren Konturen in pluralistischen Gesellschaften ein unvermeidlicher und permanenter Streit herrscht. Auch in Bezug auf globale Herausforderungen wie den Umgang mit dem menschengemachten Klimawandel bedeutet das demokratische Abenteuer gerade nicht das Abstellen auf fixierbare technologische Lösungen. Diese sind – je nach Wissensstand – selbstredend erforderlich, können sich aber in Abhängigkeit von Erkenntnisprozessen durchaus wandeln. Der sechste Bericht des Weltklimarates (vgl. IPCC 2021) zeigt umso eindrücklicher, dass sich die Unsicherheit für zukünftige Generationen durch mehr Gewissheit – in diesem Fall über eine weitaus beschleunigte Erderwärmung – sogar vergrößert und damit deren Handlungsfreiheit verringert. Es geht also aus radikaldemokratischer Perspektive darum, dass sich Demokratien ihrer grundlegenden Unsicherheit gewahr werden, um sie temporär bewältigen zu können. Temporäre Bewältigung von Ungewissheit und Unsicherheit setzt tatsächlich die permanente Bereitschaft voraus, den dissensualen Diskurs über entsprechende politische, zum Beispiel sozialstaatliche, Maßnahmen auszuhalten. Das bedeutet konkret, der Versuchung zu widerstehen, kontroverse Vorstellungen von Freiheit abzuqualifizieren und ihnen den politischen Gehalt abzusprechen. Stattdessen besteht die originär demokratische Herausforderung darin, diese Konflikte

auszutragen. Aufgrund der radikalen Kontingenz der Geschichte, in der so unerwartete Ereignisse wie eine Pandemie oder so erwartbare Phänomene wie der menschengemachte Klimawandel eintreten können, ist jede Generation erneut mit der unendlichen Aufgabe (vgl. Heil/Hetzel 2006) konfrontiert, diese Abenteuer in Angriff zu nehmen – nicht zuletzt, um zukünftigen Generationen ebenfalls die Chance auf das demokratische Abenteuer der Freiheit zu geben.

Literatur

Arendt, Hannah (2003), *Was ist Politik?*, München: Piper.

Arendt, Hannah (2000), *Über die Revolution*, München: Piper.

Berlin, Isaiah (1995), »Zwei Freiheitsbegriffe«, in: Ders., *Freiheit. Vier Versuche*, aus dem Engl. v. Reinhard Kaiser, Frankfurt/Main: S. Fischer, S. 197–256.

Brown, Wendy (2015), *Die schleichende Revolution. Wie der Neoliberalismus die Demokratie zerstört*, aus dem Amerik. v. Jürgen Schröder, Berlin: Suhrkamp.

Brown, Wendy (2019), »Das Monster des Neoliberalismus. Autoritäre Freiheit in den ›Demokratien des 21. Jahrhunderts‹«, aus dem Amerik. v. Stephan Goerke u. Susann Dettmann, in: Ulf Bohman/Paul Sörensen (Hg.), *Kritische Theorie der Politik*, Berlin: Suhrkamp, S. 539–576.

Derrida, Jacques (2003), *Voyous*, Paris : Galilée.

Flügel-Martinsen, Oliver (2013), »Das Abenteuer der Demokratie. Ungewissheit als demokratietheoretische Herausforderung«, in: Renate Martinsen (Hg.), *Ordnungsbildung und Entgrenzung. Demokratie im Wandel*, Wiesbaden: Springer VS, S. 105–119.

Flügel-Martinsen, Oliver/Martinsen, Franziska (2020), »Befragung ja, Abschaffung nein? Zum Verhältnis von radikaler Demokratietheorie und Institutionen«, in: Steffen Herrmann/Matthias Flatscher (Hg.), *Institutionen des Politischen. Perspektiven der radikalen Demokratietheorie*, Baden-Baden: Nomos, S. 27–41.

Fraser, Nancy (2017), »Vom Regen des progressiven Neoliberalismus in die Traufe des reaktionären Populismus«, in: Heinrich Geiselberger (Hg.), *Die große Regression*, Berlin: Suhrkamp, S. 77–91.

ICPP (2021), »Assessment Report 6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis«, letzter Zugriff: 31.08.2021, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/

Heil, Reinhard/Hetzel, Andreas (2006), »Die unendliche Aufgabe«, in: Ders./Ders. (Hg.), *Die unendliche Aufgabe. Kritik und Perspektiven der Demokratietheorie*, Bielefeld: Transcript, S. 7–23.

Hobbes, Thomas (1966), *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, hrsg. und eingel. v. Iring Fetscher, übers. v. Walter Euchner, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Honneth, Axel (2011), *Das Recht der Freiheit*, Berlin: Suhrkamp.

Lefort, Claude (1986), »Réversibilité : liberté politique et liberté de l'individu«, in : Ders., *Essais sur le politique*, Paris : Seuil, S. 215–236.

Lefort, Claude (1990), »Die Frage der Demokratie«, aus dem Frz. v. Kathrina Menke, in: Rödel, Ulrich (Hg.), *Autonome Gesellschaft und libertäre Demokratie*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 281–297.

Locke, John (1952), *The Second Treatise on Government*, New York: The Library of Liberal Arts Press.

Machiavelli, Niccolo (1966), *Discorsi*, Stuttgart: Kröner.

MacPherson, C.B. (1973), *Die politische Theorie des Besitzindividualismus*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Marchart, Oliver (2019), »Kontingenz/Grundlosigkeit«, in: Dagmar Comtesse/Oliver Flügel-Martinsen/Franziska Martinsen/Martin Nonhoff (Hg.), *Radikale Demokratietheorie. Ein Handbuch*, Berlin: Suhrkamp, S. 572–575.

Martinsen, Franziska (2019), »Politik und Politisches«, in: Dagmar Comtesse/Oliver Flügel-Martinsen/Franziska Martinsen/Martin Nonhoff (Hg.), *Radikale Demokratietheorie. Ein Handbuch*, Berlin: Suhrkamp, S. 583–592.

Martinsen, Franziska (2020), »Kernbegriffe und theoretische Grundlagen der Demokratie«, in: Peter Massing/Marion Reiser/Andreas Kost (Hg.), *Handbuch der Demokratie*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 41–57.

Mouffe, Chantal (2018), *Für einen linken Populismus*, Berlin: Suhrkamp.

Nonhoff, Martin (2016), »Krisenanalyse und radikale Theorie der Demokratie«, in: *Mittelweg 36*, 2016/2, S. 21–37.

Nullmeier, Frank (2000), *Politische Theorie des Sozialstaats*, Frankfurt/Main: Campus.

Nullmeier, Frank (2020), »Covid-19-Pandemie und soziale Freiheit«, letzter Zugriff: 14.12.2021, https://www.theorieblog.de/wp-content/uploads/2020/11/Nullmeier_Corona_und_soziale_Freiheit_ZfPT_2020.pdf

Rancière, Jacques (2002), *Unvernehmen. Politik und Philosophie*, aus dem Frz. v. Richard Steurer, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Rousseau, Jean-Jacques (2001), *Du contrat social*, Paris : Flammarion.

Skinner, Quentin (2008), *Liberty Before Liberalism*, Cambridge: Cambridge University Press.

Tocqueville, Alexis de (2007), *De la démocratie en Amérique I* [1835], Paris : Gallimard.

Tully, James (2009), *Politische Philosophie als kritische Praxis*, Frankfurt/M.: Campus.

Demokratie und Legitimitätspolitik

Philip Manow

Legitimitätspolitik

Frank Nullmeier hat, in Verbund mit anderen, unsere Zeit als eine gekennzeichnet, in der die wachsende Umstrittenheit institutioneller Ordnungen zum Aufstieg dessen geführt hat, was er »Legitimitätspolitiken« nennt (Nullmeier u.a. 2012). Legitimitätspolitiken sind in seinem Verständnis jene »bewussten Anstrengungen«, die Akteure unternehmen, »um die normative Anerkennungswürdigkeit einer Ordnung, einer Entscheidung oder auch eines Akteurs herzustellen, zu sichern, zu kritisieren oder zu zerstören« (Nullmeier u.a. 2012: 13). Hinsichtlich der Legitimität der Demokratie als politischer Ordnung beobachtet Frank Nullmeier, dass ›Volkssouveränität‹ nicht nur nur noch in reduzierter Form – als *realistische* Demokratietheorie – und angereichert durch Effizienzüberlegungen (als *komplexitätszentrierte* Demokratietheorien mit Betonung auf Input- *und* Output-Legitimation) den hervorgehobensten Referenzpunkt der normativen Rechtfertigung unserer politischen Ordnung darstellt. Darüber hinaus wird sie zunehmend in eine »Reihe von Kriterien zerlegt«: »Partizipation, Teilhabe, Gleichheit, Inklusion, Transparenz, Bestreitbarkeit, Rechenschaftspflichtigkeit und Verantwortlichkeit«, die miteinander konkurrierende und sich teils widersprechende Normen formulieren (Nullmeier u.a. 2012: 14–15).

Von dieser meines Erachtens völlig zutreffenden Charakterisierung des Debattenstandes ausgehend soll es im Folgenden um eine Beobachtung der gegenwärtigen Beobachtung von Demokratie gehen, also um eine ›Beobachtung zweiter Ordnung‹ (Niklas Luhmann). Verbunden ist mein Interesse an der Demokratiebeobachtung mit einer These, die unmittelbar an Frank Nullmeiers Überlegungen anschließt. Nach meinem Eindruck (aber nicht nur nach meinem, siehe Streeck 2021), können wir momentan die Ausdifferenzierung und Re-Kombination von Elementen einer Definition von Demokratie beobachten, die sich zu zwei Modellen mit klarer normativer Hierarchie, ja sogar mit der Vermutung ihrer wechselseitigen Konflikthaftigkeit verdichten: einem liberalen und einem elektoralen Modell der Demokratie. Dass die gesellschaftlichen Debatten über die Demokratie heute vielfach auf diese Weise gerahmt werden, scheint mir ein Indiz dafür zu

sein, dass es in der gegenwärtigen Demokratieforschung viel Reflexion über Demokratie, aber vergleichsweise wenig Selbstreflexion über Demokratieforschung gibt und darüber, wie sie unentrinnbar in ihren Gegenstand verstrickt ist. Die Rede von Legitimitäts*politiken* hingegen schärft den Blick für den grundlegend polemischen Charakter der unterschiedlichen Konzeptionen und ist daher besonders geeignet, das potentiell Kontroverse an eher unschuldig-neutral auftretenden Modellen und Definitionen zu erhellen.

Demokratie – Krisenbefunde, Krisendiskurse

Der Ausgangsbefund ist hinlänglich bekannt, bedarf eigentlich keiner weiteren Erläuterung. Die Demokratie ist in der Krise. Das ist herrschende Meinung. Es scheint müßig, die einschlägigen Diagnosen erneut detailliert in Erinnerung zu bringen. Die Befunde lauten: Demokratien sterben (Levitsky/Ziblatt 2018), sie enden (Runciman 2018), wir leben sowieso schon seit längerem in post-demokratischen Zeiten (Crouch 2008, 2021). Die Autokratie ist gegenwärtig auf dem Vormarsch, die Demokratie auf dem Rückmarsch: »democratic backsliding«, »democratic regression« oder »recession« (Schäfer/Zürn 2021), »democracy in retreat« (FreedomHouse 2019), »democracy under siege« (FreedomHouse 2021), »autocracy surges« (Institute 2020), »autocracy turns viral« (Institute 2021). Und so weiter und so fort.

Diese Befunde haben eine sehr hohe Plausibilität für sich. Man würde sich sehr schwer tun grundsätzlich bestreiten zu wollen, dass wir in politisch unruhigen Zeiten leben, die vom Aufstieg autoritärer Führerfiguren geprägt sind: Trump, Erdogan, Putin, Modi, Duterte, Bolsonaro, Orban, Maduro/Chavez etc.; und vom Aufstieg populistischer Parteien und des Populismus als neuem dominanten Politikstil (Kaltwasser u.a. 2017; Mudde and Kaltwasser 2017; Müller 2017). Die US-amerikanische Debatte war die letzten vier Jahre dominiert von der Frage, ob die Wahl Trumps ins Präsidentenamt denn nun eigentlich der Beginn eines Abgleitens des Landes in offenen Faschismus sei. Dass in der Wiederaufnahme von Sinclair Lewis' Zwischenkriegszeit-Dystopie *It can't happen here* (1935) die Frage in der ältesten Demokratie der Welt lautete: »can it happen here?« (Sunstein 2018), und dass diese Frage eigentlich von so gut wie jedem bejaht wurde, sagt bereits alles.

Aber die gängigen Aufzählungen, mit denen die bekannten Krisendiagnosen regelmäßig einsetzen – Trump, Brexit, Putin, Bolsonaro usw. – stellen im Regelfall schon für sich ein methodisches Problem dar, das darin besteht, auf – wie

es im Fachjargon heißt – ›der abhängigen Variablen zu samplen‹.[1] Wir schauen auf die Krisenepisoden der Demokratie und lassen von dort unsere Analyse beginnen. Das ist ein völlig naheliegendes Vorgehen, aber eines, von dem man wissen könnte, dass es methodisch unhaltbar ist. Gleichwohl folgt ein auch in den öffentlichen Debatten sehr einflussreiches Buch diesem Muster (Levitsky/Ziblatt 2018).[2] Zugleich zeigt sich in der Rückschau, dass Krisendiagnosen schon immer ein Begleiter der Demokratie waren. Bereits 1965 seufzte der Politikwissenschaftler C.B. Macpherson: »Wir sind es überdrüssig zu hören, dass die Demokratie in der Krise ist« (Macpherson 1965) – und das war zu einem Zeitpunkt, als sie in der sogenannten zweiten Welle der Demokratisierung gerade erst große Ausgreifbewegungen machte. Der Bericht der Trilateralen Kommission von 1975 (»Die Krise der Demokratie«, Crozier u.a. 1975), die Diagnose des französischen Philosophen Jean-François Revel in den frühen 1980er Jahren (»Wie die Demokratie verschwindet«, Revel 1983), gut zehn Jahre später der Befund des französischen Politikwissenschaftlers und Diplomaten Jean Marie Guéhenno von »La fin de la démocratie« (Guéhenno 1998), schließlich Colin Crouchs These von der »Postdemokratie« in den frühen 2000ern – noch jedes Nachkriegsjahrzehnt scheint seine besondere Demokratiekrise oder auch nur seine spezifische Krisendebatte durchlebt zu haben, und das über einen Zeitraum hinweg, in dem sich die Demokratie empirisch wie normativ als Modell politischer Herrschaft beständig weiter durchsetzte. Zugegeben, als Harold Laski in den dreißiger Jahren seine Weil-Lectures unter den Titel »Die Demokratie in der Krise« stellte (Laski 1935 [1931]), sollte er auf tragische Weise recht behalten. Bezüglich der jeweiligen Krisendiagnosen muss aber zum einen angemerkt werden: wenn permanent jemand Krise schreit, wird das noch nicht dadurch zu einer präzisen Prognose, dass sie dann mitunter auch tatsächlich eintritt. Zudem hatte Laski seinen düsteren Ausblick auf die Analyse genau jener zwei Länder gestützt, die dann für das Überleben der Demokratie im 20. Jahrhundert von zentraler Bedeutung werden sollten: die USA und das Vereinigte Königreich. Insofern hat die Frage einige Berechtigung, inwieweit sich auch die gegenwärtige Debatte zumindest in Teilen einem Hang der Gegenwart zur Selbstdramatisierung verdankt. Daraus ergibt sich unter anderem der Bedarf

---

1 Abgesehen davon, dass sie Heterogenes versammeln: der Brexit, auch wenn das einige gerne so darstellen wollen, zeigt kein Ende der Demokratie an; es ließe sich stattdessen ein ernstzunehmendes Argument machen, dass er eher als ein Sieg der Demokratie zu werten ist (Tuck 2020). Ein weiteres Problem liegt in der Betonung der Rolle von Personen (›strongmen‹), ohne systematisch darüber zu reflektieren, welche institutionellen Voraussetzungen denn für diese Personalisierung von Politik verantwortlich zu machen wären.

2 Es gibt natürlich auch skeptische Stimmen: »Observers are overly impressed and scared by the relatively few cases of undemocratic involution. They pay insufficient attention to the many more instances when populist efforts to undermine democracy were blocked; after all, non-cases are by nature less prominent.« (Weyland 2020)

nach einer methodisch kontrollierteren Betrachtung von Demokratie, etwa eine, die nicht ausschließlich auf negative Fälle fokussiert. Hier kommt die systematische Messung von Demokratie ins Spiel. Die aber scheint ja die anekdotische mit systematischer Evidenz wesentlich zu stützen (s.o.). Wo also, so könnte man fragen, liegt das Problem?

Inhaltlich stimmen die verschiedenen Beiträge unter anderem darin überein, eine zentrale Herausforderung der Demokratie darin zu sehen, dass der Demokratie nunmehr Gefahr vor allem von der Demokratie selbst drohe: »Der demokratische Rückschritt beginnt heute an der Wahlurne« (Levitsky and Ziblatt 2018) – woran sich bereits ersehen lässt, dass die gegenwärtige Debatte auf eine »populistische Konstellation« trifft und von ihr stark geprägt ist. Das führt dann zu mitunter seltsamen argumentativen Volten, zu erstaunlichen Ursache/Wirkungs-Vertauschungen: die Demokratie, so die Vorschläge, ließe sich doch durch die Abschwächung ihrer elektoralen Elemente retten, entweder durch die Einschränkung des Wahlrechts (Brennan 2017), oder durch die Abwertung von Wahlen und die Aufwertung deliberativer Elemente (Reybrouck 2017), oder überhaupt durch den Schutz, den nicht-demokratische Institutionen der Demokratie gegenüber dem Demos gewähren würden (Crouch 2021). Da wird das bekannte Demokratiedefizit der EU dann unter der Hand zum demokratischen Vorteil. Das Motto lautet: Mehr Demokratie durch weniger Demokratie, vielleicht ja nur ein wenig weniger (Jones 2020). Auch wird man sich entscheiden müssen, ob man nun einerseits die Verlagerung eines immer größeren Bereichs politischer Entscheidungen in die Verfügungsgewalt nicht-majoritärer, also nicht gewählter und nach dem Mehrheitsprinzip besetzter Institutionen – wie beispielsweise von »Verfassungsgerichten« (Schäfer and Zürn 2021: 18) – für einen demokratisch problematischen Vorgang hält, *oder* die Versuche der Politik zur Rückgewinnung der Hoheit über diese juristische Verselbständigungsprozesse grundsätzlich als Angriff auf die Demokratie werten will (vgl. etwa Schäfer and Zürn 2021: 172–173). Für beide Positionen gibt es gute Argumente, man kann sie aber schwerlich beide für zugleich zutreffend halten. Es herrscht eine argumentative Asymmetrie vor, wenn man *sowohl* die Auslagerung von Politik in die Gerichte für demokratiegefährdend hält *wie auch* politische Versuche zur Rückverlagerung.

Methodisch werden Konsequenzen gezogen für die Art und Weise, *wie* wir Demokratie und ihre Bedrohung messen, die – wie ich zeigen möchte – eine recht ähnliche Tendenz widerspiegeln, die elektoralen Elemente der Demokratie gegen ihre liberal-konstitutionellen auszuspielen. Das zeigt, dass die Messkonzepte nicht unabhängig von der spezifischen Krisendiagnose und der generelleren Debattenlage sind. Pointiert formuliert: Die Kette stellt sich nicht mehr dar als: Messung › Befund › Diagnose, sondern eher als Diagnose › Messung › Befund. Damit aber ist die Messung der Demokratie in spezifischer Weise gegenwartsgeprägt,

ohne dass sich – soweit ich sehe – die jeweiligen Autoren[3] hierüber systematisch Rechenschaft ablegen würden.

Demokratie: Krisenbefunde und Messkonzepte

Wie genau schlägt sich die neue Krisendiagnose auf die Messkonzepte nieder? In der Politikwissenschaft gab es zuvor die *institutionalisierte* Messung von Demokratie etwa durch stiftungsähnliche Organisationen wie Freedom House[4] oder durch Forschungszusammenhänge wie das Polity Project[5], seit neuerem auch als Betätigungsfeld kommerzieller Anbieter (Economist Intelligence Unit [EIU], Latana/Alliance of Democracy). Deren Messungen waren/ sind meist kategorialer, hoch-aggregierter Natur und unterscheiden beispielsweise zwischen »freien«, »teilweise freien« und »unfreien« Ländern (Freedom House), oder aber zwischen »Demokratien«, »Anokratien« und »Autokratien« (Polity).[6] Die betreffenden Indizes fügen sich nur eingeschränkt einer dramatischen Diagnose vom Ende der Demokratie. Demgegenüber werden im Lichte neuerer Entwicklung, sehr viel differenziertere Konzeptualisierungen entwickelt, etwa von dem großen Verbundprojekt *Varieties of Democracy* (Coppedge u.a. 2020a), oder im Kontext der Populismus-Forschung (Mudde/Kaltwasser 2017). Die dort jeweils vorgeschlagenen neuen Konzeptionen politischer Regime und der Übergänge zwischen ihnen ähneln sich stark (vgl. Abbildungen 1 und 2).

Sie ähneln sich insbesondere darin, dass sie hybride Regimeformen, die elektorale Autokratie und die elektorale Demokratie, letztere als Schwundform ›echter‹, voller, liberaler Demokratie, besonders berücksichtigen. Wir haben insofern eine konzeptionelle Präzisierung gegenüber vorhergehenden Kategorisierungen: die Zwischenstufen werden jetzt genauer in den Blick genommen, insbesondere auch vor dem Hintergrund einer Unterscheidung, die selbst auf das populistische Phänomen abstellt, nämlich dass Populisten grundlegende Prinzipien der Demokratie wie Mehrheitsprinzip und freie Wahlen akzeptieren (also die elektorale Dimension), aber häufig zusätzliche liberal-konstitutionelle Elemente wie vor allem die starke Einschränkungen politischer Handlungsspielräume entweder durch strikte verfassungsrechtlichen Kontrollen oder internationale Verträge

3 Das generische Maskulin wird hier und im Folgenden zur Vereinfachung eingesetzt. Gemeint sind dadurch alle Geschlechter.

4 https://freedomhouse.org

5 https://www.systemicpeace.org

6 Oder zwischen »full democracies«, »flawed democracies«, »hybrid« sowie »authoritarian regimes« (EIU).

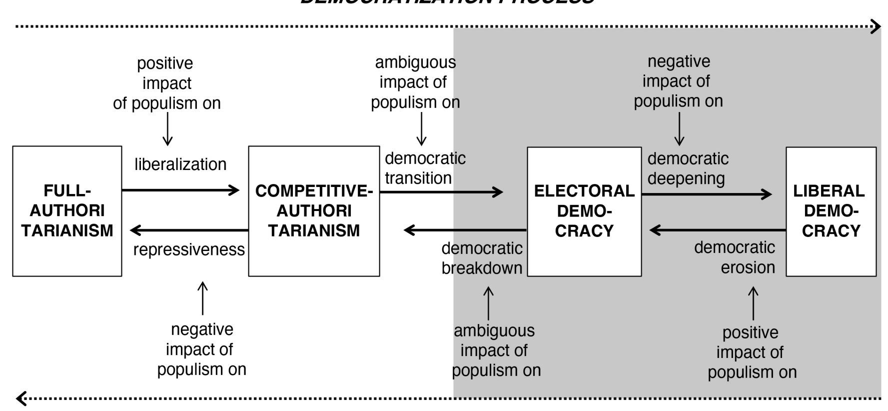


Abbildung 1: Demokratietypen und Übergänge zwischen ihnen
Quelle: Mudde and Kaltwasser 2017: 87

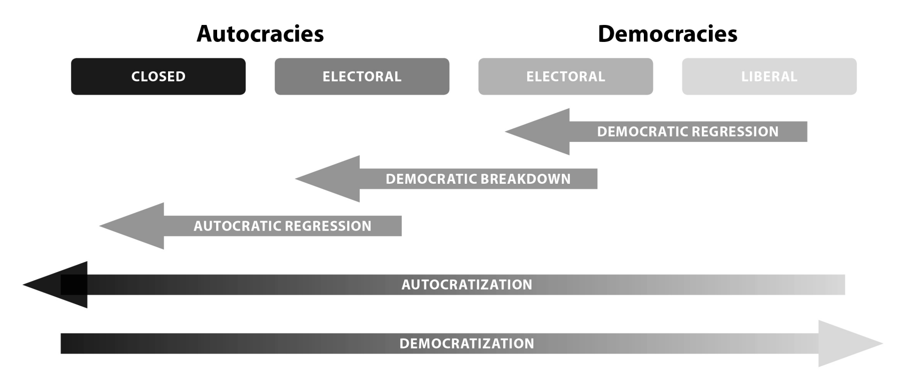


Abbildung 2: Demokratietypen und Übergänge zwischen ihnen (nach V-Dem Report 2020)
Quelle: Lührmann u.a. 2020: 11

oder suprastaatliche Instanzen ablehnen – und dann auch aktiv bekämpfen. Wir sind hier aber nicht nur mit einer Vorstellung eines evolutionären Stufenmodells konfrontiert, in dem die ›liberale‹ Demokratie einfach eine weiterentwickelte, höher stehende Entwicklungsstufe dessen repräsentiert, was wir Demokratie nennen, sondern mit der Vorstellung eines latenten, zum Teil manifesten Konflikts *zwischen* dem elektoralen und dem liberalen Modell, kann doch in dem Schema von Mudde und Kaltwasser das Elektorale potentiell zur Autokratisierung, das Liberale hingegen nur zur Demokratisierung führen (siehe oben, Abbildung 2).

Wie misst man ein anspruchsvolles Konzept der Demokratie, das nicht allein auf Wahlen abstellt, sondern zudem die Gewaltenteilung, das Ausmaß individu-

eller Schutzrechte, die Unabhängigkeit der Justiz, die deliberative Qualität öffentlicher Kontroversen und weitere Dimensionen der Demokratie in Rechnung stellen möchte? In Bezug auf das *Varieties of Democracy*-Projekt, das zur empirischen wie konzeptionellen Referenzgröße aktueller Demokratiedebatten geworden ist, würde die Antwort lauten – man misst das folgendermaßen (Coppedge u.a. 2020a):

v2x_libdem = .25 * v2x_polyarchy$^{1.585}$ + .25 * v2x_liberal + .5 * v2x_polyarchy$^{1.585}$ * v2x_liberal

Und das gliedert sich auf in einerseits:

v2x_polyarchy = .5 * (v2x_elecoff * v2xel_frefair * v2x_frassoc_thick * v2x_suffr * v2x_free_altinf) + .5 * (1/8 v2x_elecoff + 1/4 v2xel_frefair + 1/4 v2x_frassoc_thick + 1/8 v2x_suffr + 1/4 v2x_free_altinf)

und andererseits in:

v2x_liberal = v2xcl_rol * v2x_jucon * v2xlg_legcon * (v2lgbicam)

Ohne auf die Details der Variablen und ihre Gewichtung eingehen zu können, ist klar, dass bei einem solchen Konzept neben basalen ›Grundkonstituenzien‹ der Demokratie wie freien Wahlen (el_frefair), der durch Wahlen zu erfolgenden Besetzung zentraler Ämter der Exekutive (elecoff), der Vereinigungs- (frassoc) und Meinungsfreiheit (free_altinf) sowie des allgemeinen Wahlrechts (suffr) institutionelle und/oder normative Zusatzanforderungen gestellt werden, wenn man eine ›liberale‹ von einer nur ›elektoralen‹ Demokratie unterscheiden möchte, insbesondere Rechtsstaatlichkeit (rol), die Kontrolle der Exekutive durch die Judikative (jucon) und die Kontrolle der Exekutive durch die Legislative (Legcon).[7] So berechtigt ein solcher ›erweiterter Demokratiebegriff‹ auch erscheinen mag, der jenseits des rein prozeduralen Wahlverfahrens nach der institutionellen (und möglicherweise auch idealen) Integrität der Demokratie fragt, so komplex stellt sich natürlich die Messung abstrakter Konzepte wie ›free expression‹ oder ›judicial control‹ dar.[8]

7 V-Dem führt dazu aus: »The liberal principle of democracy emphasizes the importance of protecting individual and minority rights against the tyranny of the state and the tyranny of the majority. The liberal model takes a ›negative‹ view of political power insofar as it judges the quality of democracy by the limits placed on government. This is achieved by constitutionally protected civil liberties, strong rule of law, an independent judiciary, and effective checks and balances that, together, limit the exercise of executive power.« (Coppedge u.a. 2020a; Coppedge u.a. 2020b)

8 Hier ist nicht der Platz, die teils problematische Messung etwa von ›Unabhängigkeit der Justiz‹ im *Varieties of Democracy*-Projekt detaillierter darzustellen.

Wenn man unter Zugrundelegung genau dieser differenzierten Konzeptualisierung von Demokratie fragt, welche Entwicklung die Demokratie denn nun empirisch in den letzten Jahren genommen hat, so zeigt sich, vielleicht nicht sonderlich überraschend, dass insbesondere in dem nicht ganz klaren Übergangsbereich von *electoral autocracies* und *electoral democracies* die Hauptbewegungen zu beobachten sind.

Folgende Grafik ist dem Jahresbericht 2020 des *Varieties of Democracy*-Projekts entnommen.

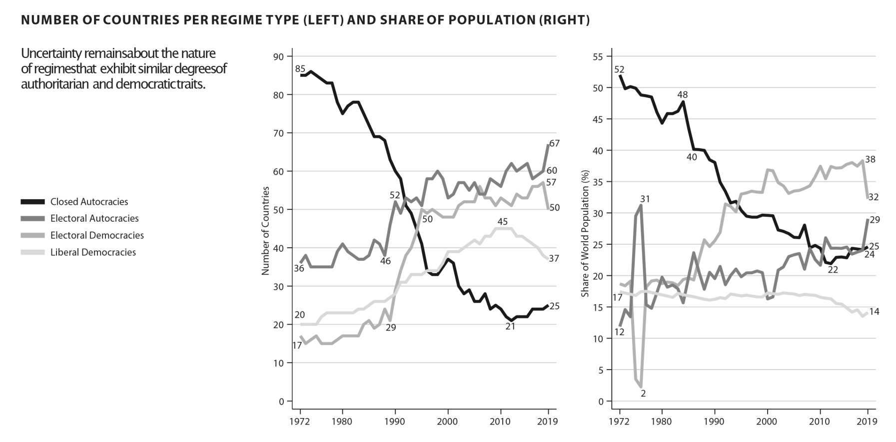


Abbildung 3: Die Entwicklung von politischen Regimen über Zeit (nach V-Dem Report 2020)
Quelle: Lührmann u.a. 2020: 13

In seinem ausgesprochen kritischen Blick auf diesen dominant gewordenen konzeptionellen Blick auf Demokratie interpretiert Wolfang Streeck die heutigen »Diskussionen über das wahre Wesen der Demokratie« als

»Auseinandersetzungen zwischen zwei Schichten, Statusgruppen oder gar Klassen (wenigstens im Bereich der kulturellen Produktion), die unterschiedliche Aspekte dessen betonen und aus ihrer Interessenlage heraus benötigen, was früher einmal unter synkretistisch-bequemem Verzicht auf trennscharfe Unterscheidungen summarisch als Demokratie bezeichnet wurde, heute aber durch den Lauf der Dinge in zwei Untertypen aufgespalten erscheint« (Streeck 2021: 38–41).

Streeck bietet eine der bislang äußerst seltenen sozialwissenschaftlichen Beobachtungen gegenwärtiger sozialwissenschaftlicher Beobachtung von Demokratie – wenn man so will, ihre ›begriffssoziologische‹ Analyse. Er identifiziert in den gegenwärtigen Debatten ebenfalls zwei Modelle und bezeichnet sie, die in der Literatur häufig als elektoral und liberal etikettiert werden, als ›sozial‹ und ›liberal‹. Bei Streeck handelt es sich nicht um ein evolutionäres Entwicklungsmodell oder die Vorstellung einer latenten Gefährdung des ›höher entwickelten‹ durch das ›ge-

ringer entwickelte‹ Modell – sondern der polemische und konflikthafte Gehalt, den die jeweiligen Definitionen *zueinander* haben, wird deutlich gemacht, ebenso wie die Frage nach ihren politischen Trägerschichten explizit gestellt wird. Es lohnt sich, Streecks polemisch gehaltene Rekonstruktion ausführlicher zu zitieren (Streeck 2021: 38–40, Hervorhebungen im Original):

»Demokratie als *soziales Institutionensystem im Kapitalismus* eröffnete vom kapitalistischen Markt und der kapitalistischen Gesellschaft benachteiligten *plebejischen* Interessen eine Chance, sich durch Mobilisierung von politischen *Mehrheiten* Geltung zu verschaffen. Ihr Modus operandi war der *Kampf*, ein *Kräftemessen* zwischen mehr oder weniger gut organisierten und geführten gesellschaftlichen Lagern, *repräsentiert* von Parteien und Verbänden, an dessen Ende ein *Kompromiss* stand, der ausgebaut, überholt, zurückgenommen, ersetzt werden konnte, bei Fortbestehen und Anerkennung eines *Pluralismus* von Interessen, der sich wesentlich um das Kapital-Arbeit-Verhältnis gruppierte, aber auch, und damit vielfach verknüpft, um das Verhältnis von Traditionalismus und Modernismus.

Dagegen tritt im Selbstbild von Demokratie als *Wertesystem einer Bürgergesellschaft* eine technokratische Steuerung oder sich selbst zu überlassende Marktwirtschaft an die Stelle des Kapitalismus als politisch-ökonomisches Machtverhältnis. Demokratie in diesem Sinne braucht eine ihre verbindlichen Werte verbindlich interpretierende Auslegungselite; sie ist nicht plebejisch, sondern elito- oder meritokratisch […]; ihre ›Werte‹ werden von deliberierenden Rechtsexperten erkannt statt von streitenden Bürgern beschlossen; sie sind *konstitutionalisiert*, das heißt majoritärer Verfügung entzogen, zum Schutz vor Wählern, die die Demokratie zur Produktion falscher Beschlüsse missbrauchen könnten; Interessen sind *verrechtlicht* und damit judizierbar; Politik ist nicht mehr Kampf, sondern *Diskurs*, nicht mehr plebejisch, sondern elitokratisch; und gelehrte *Rechtsauslegung* ersetzt politisches Kräftemessen. Statt durch Demokratie repräsentiert werden Bürger von Bürgern, die wissen, was Demokratie ist, zu ›Demokraten‹ *erzogen*; am Ende allfälliger ›Diskurse‹ winkt, wenn alles richtig läuft, die zwanglose herrschaftsfreie *Einigung*, die den durch Macht erzwungenen Kompromiss als zivilisatorisch rückständig hinter sich lässt. So weicht der schlechte Pluralismus der kapitalistischen Demokratie dem tugendhaften Monismus einer in ihren universalistischen Werten geeinten postkapitalistischen Bürgergesellschaft, und die gesellschaftliche Klassenspaltung wird in der Vorstellung einer normativ integrierten Gesellschaft idealiter aufgehoben, indem Rechtstreue an die Stelle von Parteinahme tritt und ein allumfassender Universalismus zusammen mit dem nationalen auch jeden sozialen Partikularismus aus der Welt schafft.« (Streeck 2021: 38–40)

Diese Entgegensetzung zweier Modelle von Demokratie lässt sich schließlich sogar tabellarisch darstellen:

Sozial	**Liberal**
Institutionensystem …	Wertesystem …
… im Kapitalismus	… in der Bürgergesellschaft
plebejisch	elitokratisch
majoritär	konstitutionalisiert
Interesse	Recht
Kampf	Diskurs
Kräftemessen	Rechtsauslegung
Repräsentation	Erziehung
Kompromiss	Einigung
Pluralismus	Monismus

Tabelle 1: Demokratiebegriffe, sozial und liberal
Quelle: Streeck 2021: 39

Demokratie als ›contested concept‹

Demokratie ist ein »essentially contested concept« (Gallie 1956). Gallie selbst hatte zur Erläuterung dieses Begriffs das Beispiel der Demokratie prominent angeführt. Lässt sich solch ein *essentially contested concept* messen? Messungen werden zumindest dann gefährlich, wenn sie eher verdecken als offenlegen, dass hinter ihnen Entscheidungen stehen, die prinzipiell umstritten sind. Wenn es beispielsweise einen grundsätzlichen inhaltlich-theoretischen Konflikt darüber gibt, ob die starke verfassungsrechtliche (europarechtliche) Kontrolle einer nationalen Regierung ein essentielles Element des theoretischen Konstrukts ›Demokratie‹ ist (oder ihr nicht sogar möglicherweise entgegensteht; Hirschl 2007), wird man auch die Möglichkeit in Betracht ziehen müssen, dass der Demokratie auch Gefahr durch Liberalismus drohen kann – eine Möglichkeit, die in den gegenwärtig prominentesten Konzeptionen von Demokratie gar nicht erst auftauchen kann. In dieser, aber nicht nur in dieser Hinsicht, kommt dem Konzept der Legitimitätspolitik zentrale Bedeutung zu.

Literatur

Brennan, Jason (2017), *Against Democracy*, New Jersey: Princeton University Press.

Coppedge, Michael/Gerring, John/Glynn, Adam/Knutsen, Carl Henrik/Lindberg, Staffan I./Pemstein, Daniel/Seim, Brigitte/Skaaning, Svend-Erik/Teorell, Jan (2020a), »Dimensions and Concepts of Democracy, Chapter 5«, in: Michael Coppedge/John Gerring/Adam Glynn/Carl Henrik Knutsen/Staffan I. Lindberg/Daniel Pemstein/Brigitte Seim/Svend-Erik

Skaaning/Jan Teorell (Hg.), *Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change*, New York: Cambridge University Press, S. 90–129.

Coppedge, Michael/Gerring, John/Knutsen, Carl Henrik/Lindberg, Staffan I./Teorell, Jan/Marquardt, Kyle L. /Medzihorsky, Juraj/Pemstein, Daniel/Alizada, Nazifa/Gastaldi, Lisa/Hindle, Garry/Römer, Johannes von/Tzelgov, Eitan/Wang, Yi-ting/Wilson, Steven (2020b), *V-Dem Methodology v10, (Varieties of Democracy (V-Dem) Project.)*.

Crouch, Colin (2008), *Postdemokratie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Crouch, Colin (2021), *Postdemokratie revisited*, Berlin: Suhrkamp.

Crozier, Michel J./Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral* Commission, New York: New York University Press.

FreedomHouse (2019), *Democracy in Retreat, Freedom in the World 2019*, Washington D.C..

FreedomHouse (2021), *Democracy under Siege. Freedom in the World 2021*, Washington D.C..

Gallie, W.B. (1956), »Essentially Contested Concepts«, in: *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56 (1955–1956), S. 167–198.

Guéhenno, Jean Marie (1998), *Das Ende der Demokratie*, München: Artemis & Winkler.

Hirschl, Ran (2007), *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Institute, V-Dem (2020), *Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020*, Gothenburg: Varieties of Democracy Institute, University of Gothenburg.

Institute, V-Dem (2021), *Autocratization turns viral, Democracy Report 2021*, Gothenburg: Varieties of Democracy Institute, University of Gothenburg.

Jones, Garrett (2020), *10 % Less Democracy: Why You Should Trust Elites a Little More and the Masses a Little Less*, Stanford: Stanford University Press.

Kaltwasser, Cristóbal Rovira/Taggart, Paul/Espejo, Paulina Ochoa/Ostiguy, Pierre (Hg.) (2017), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford: Oxford University Press.

Laski, Harold J. (1935 [1931]), *Democracy in Crisis*, London: The University of North Carolina Press.

Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel (2018), *How Democracies Die: What History Reveals About Our Future*, New York: Viking.

Lührmann, Anna/Maerz, Seraphine F./Grahn, Sandra/Alizada, Nazifa/Gastaldi, Lisa/Hellmeier, Sebastian/Hindle, Garry/Lindberg, Staffan I. (2020), *Autocratization Surges – Resistance Grows*. Democracy Report 2020. Varieties of Democracy Institute (V-Dem).

Macpherson, C. B. (1965), *The Real World of Democracy*, Toronto: Anansi.

Mudde, Cas/Kaltwasser, Cristóbal Rovira (2017), *Populism. A very short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.

Müller, Jan-Werner (2017), *What is Populism?*, London: Penguin Books.

Nullmeier, Frank/Geis, Anna/Daase, Christopher (2012), »Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen«, in: Anna Geis/Frank Nullmeier/Christopher Daase (Hg.), *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*, Leviathan Sonderheft 27; Baden-Baden: Nomos, S. 11–38.

Revel, Jean-Francois (1983), *Comment les démocraties finissent*, Paris : Grasset.

Reybrouck, David Van (2017), *Against Elections. The Case for Democracy*, London: Random House UK.

Runciman, David (2018), *How Democracy ends*, London: Profile Books.

Schäfer, Armin/Zürn, Michael (2021), *Die demokratische Regression*, Berlin: Suhrkamp.

Streeck, Wolfgang (2021), *Zwischen Globalismus und Demokratie. Politische Ökonomie im ausgehenden Neoliberalismus*, Berlin: Suhrkamp.

Sunstein, Cass R. (Hg.), (2018), *Can it happen here? Authoritarianism in America*, New York: HarperCollins.

Tuck, Richard (2020), *The Left Case for Brexit. Reflections on the Current Crisis*, Cambridge: Polity Press.

Weyland, Kurt (2020), »Populism's Threat to Democracy: Comparative Lessons for the United States«, in: *Perspectives on Politics*, 18, S. 389–406.

Der Imperialismus als erstes Stadium des Totalitarismus – Anmerkungen zur Methode von Hannah Arendt in »Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft«

Friedbert W. Rüb

Wie bekannt hat Wladimir Iljitsch Lenin den Imperialismus als letztes Stadium des Kapitalismus bezeichnet, aus dem gesetzmäßig der Sozialismus hervorgeht. Bei Hannah Arendt ist der Imperialismus dagegen das erste Stadium des Totalitarismus. In ihm werden die wichtigsten Faktoren, bei ihr: die Elemente, ausgebildet, die zur totalitären Herrschaft führen (können). Welche Elemente sind das im Einzelnen und welche Ursprünge liegen diesen Elementen zugrunde? Unterstellt sie eine kausale Determination oder sind es – wie manche behaupten – lose Bruchstücke, die sie im Imperialismusteil des Buches ausführlich darlegt, aber nicht zu einer Erklärung des Totalitarismus zusammenfügt?

Hinsichtlich der Bedeutung dieses Kapitels (und ebenso des über den Antisemitismus) bestehen viele Missverständnisse. Oft wird beklagt, dass das Kapitel sich auf den Imperialismus in England und Frankreich konzentriert, die gegenüber der totalen Herrschaft immun geblieben sind, während Deutschlands Imperialismus eine untergeordnete Rolle spielt, aber sich dort der erste »Protoyp« der totalen Herrschaft entwickelt hat (Benhabib 2003: 76; Canovan 1992: 38; Mantena 2010: 88 f.). Zudem wird betont, dass sie sich allein auf die Ausbildung der nationalsozialistischen Form der totalen Herrschaft konzentriert, aber den Stalinismus weder berührt noch erklärt (Friedrich/Brzezinkski 1956; als Überblick King 2015: 55 ff.). Auch wird hervorgehoben, dass bei der Entstehung des Buches drei unterschiedliche Phasen zu beobachten sind, in denen jeweils sehr unterschiedliche Aspekte des Totalitarismus' bearbeitet werden und allein in der ersten Phase ein systematischer Zusammenhang zwischen Imperialismus und totaler Herrschaft sichtbar wird (Tsao 2002).

Überhaupt habe das Kapitel über den Imperialismus im Vergleich zu den beiden anderen Teilen, dem über den Antisemitismus und über die totale Herrschaft, »left little or no imprint on the mainstream of Arendt's scholarship.« (Mantena 2010: 84) Erst in den letzten Jahren sind die Verbindungslinien zwischen Imperialismus und Totalitarismus mehr in den Mittelpunkt der Arendt-Forschung gerückt (Mantena 2010, 2013; King/Stone 2008).

Zu der von ihr verwendeten Methode kann man allenfalls sporadische Bemerkungen beobachten. Sie habe eine »›Montage‹ historischer Fragmente« (Straßenberger 2005: 20) vorgenommen oder der Totalitarismus habe sich als Folge von »cumulative precedents« herausgebildet (King 2004: 197). Allein dem sogenannten »Bumerangeffekt«, also den Rückwirkungen der imperialistischen Politik in den Kolonien auf die Mutterländer, wird eine gewisse methodologische Bedeutung beigemessen (King/Stone 2008; Mantena 2010). Eine systematische Auseinandersetzung mit ihrer *Methode* der Geschichtsschreibung hat bisher kaum stattgefunden und soll hier erfolgen. Mein Ergebnis wird sein, dass sie sich – implizit – der Methode von *kausalen Mechanismen* bedient, eine Methode, die in den Sozialwissenschaften in den letzten Jahren erneut Aufmerksamkeit gefunden hat (vgl. insbesondere Elster 1998, 2007; Nullmeier 2021). Mittels dieser erklärt sie, wie bestimmte Bruchstücke und Elemente des Imperialismus zur totalen Herrschaft kristallisieren konnten.

1. Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft im Imperialismus

Welche Bedeutung hat der Imperialismus für die Herausbildung des Rassenimperialismus bzw. des Totalitarismus und gibt es einen kausalen Zusammenhang, der das Beziehungsgeflecht zwischen Imperialismus und totaler Herrschaft bestimmt? Welche Elemente und Ursprünge diskutiert sie, die sich dann in der totalitären Herrschaft in Deutschland niederschlagen? Hannah Arendt ist hier klar: Im Imperialismus »zeichneten sich bereits einige grundsätzliche Aspekte ab, die den totalitären Phänomenen des 20. Jahrhunderts so nahekommen, dass man versucht ist, die ganze Epoche als Ruhe vor dem Sturm, als vorbereitendes Stadium kommender Katastrophen anzusehen« (284).[1]

Die Analyse des Imperialismus war als zweites Kapitel eines Buches gedacht, das zugleich ein weiteres über den Antisemitismus und den Rassen-Imperialismus enthalten sollte. Denn ursprünglich plante sie kein Buch über den Totalitarismus, sondern über Rassen-Imperialismus als spezifische Herrschaftsform des Nationalsozialismus (Young-Brühl 1996: 286).

1 Alle Seitenabgaben ohne weiteren Hinweis beziehen sich auf die deutsche Ausgabe des Totalitarismusbuches; vgl. Arendt 2017 (1955).

1.1 Der Aufstieg der Bourgeoisie und ihre politischen Folgen

Dieses Kapitel ist bei Hannah Arendt überschrieben als »*politische* Emanzipation der Bourgeoisie« (284). Sie schreibt, die »zentrale *politische* Idee des Imperialismus« gipfelt darin, die »Expansion als beständiges und höchstes Ziel aller *Politik*« werden zu lassen (290; Herv. von mir). Was waren die Gründe für diesen Wandel der Politik?

Die ökonomische Entwicklung in den jeweiligen Nationalstaaten zwang die Bourgeoisie, politisch zu werden. Die Außenpolitik sollte die Expansion der Wirtschaft in den Kolonien begleiten und gerann so zur »Weltpolitik« der bisher weitgehend national agierenden Staaten, die nun die »Expansion um der Expansion willen« betrieben (291). Diesem Wandel zur imperialistischen Politik lag eine bestimmte Weltanschauung zugrunde, die nun zur Triebkraft des politischen Handels wurde. Überraschend präzisiert sie diese an Thomas Hobbes' *Leviathan*, der deren Grundlagen weit vorausschauend formuliert hatte. In den frühen Aufsätzen über den Imperialismus (Arendt 2019a, 2019b) kommt Hobbes' Philosophie ein zentraler Stellenwert zu, der dann in den Büchern etwas abgeschwächt wird.[2] Die Prämissen in Hobbes' Leviathan werden im Zeitalter des Imperialismus zur »Philosophie der Elite« und gerinnen zu einer radikalen Form der Machtausübung, zur Politik der »Vernichtung« (Arendt 2019a: 25). Zwar tauchen bei Hobbes keine rassistischen Bausteine auf, aber in seiner Theorie legt er bereits die Fundamente dafür: Er negiert alle nationalen oder andere Gemeinsamkeiten eines Volkes bzw. alle übergreifenden Gemeinsamkeiten von Völkern. Im Kampf Aller gegen Alle können – wenn überhaupt – allein solche Gemeinschaften entstehen, die ihre Gemeinsamkeiten nicht aus staatlich gewährten und garantierten Rechten und Freiheiten eines National*staates* herleiten. Es entstehen stattdessen »natürlich-organische Einheiten«, die sich gegenseitig bekämpfen und letztlich auslöschen wollen. Denn »die radikalste Form der Herrschaft sowohl wie des Besitzes« ist die »Vernichtung« und das »letzte Geheimnis der Macht.« (Arendt 2019a: 18 f.)

Neben dieses Moment tritt ein weiteres: Das Bündnis zwischen Kapital und Mob. Der Mob, der sich aus den »Abfällen aller Klassen und Schichten« der Mutterländer zusammensetzt (348), wird nun zum beständigen Begleiter des Kapitals auf seinen expansionistischen Wegen. Weil der Mob weder sozialen Klassen noch bestimmten sozialen Schichten zuordenbar ist, sondern außerhalb der in konfligierende Klassen gespaltenen Gesellschaften agiert, schien er nun das »Volk« oder später – in der Sprache der Nationalsozialisten – die »Volksgemeinschaft« zu re-

2 Interessanterweise nimmt keine der wichtigsten Hobbes-Interpretation einen kritisch-ablehnenden noch positiven Bezug zu Arendts Interpretation; vgl. etwa die Beiträge in Kersting 2008; Münkler 2014; Tuck 1999.

präsentierten. Hinzu tritt die wachsende Bewunderung des Mobs durch die »gute Gesellschaft« (348). Die politische Weltanschauung des Mobs hatte eine verblüffende Ähnlichkeit mit der der Bourgeoisie, allerdings »gereinigt von aller Heuchelei« (350). Zwei im Nationalstaat überflüssige Kräfte, das expandierende Kapital und die überflüssigen Arbeitskräfte, die aus den Schichten und Klassen der Gesellschaft ausgeschieden worden waren, verließen den Nationalstaat und verbanden sich in Afrika, das nun zum »Treibhaus des Imperialismus wurde« (340).

1.2 Rasse und Bürokratie

Beide Begriffe, Rasse wie Bürokratie, sind nach Hannah Arendt neue Herrschafts- und Organisationsformen, die sie im zweiten Kapitel diskutiert. Der Rassebegriff löst die Vorstellung einer einheitlichen Nation auf und an die Stelle der vorimperialistischen Herrschaft tritt nun die geregelte Unterdrückung auf dem Verordnungswege, die sie als Bürokratie bezeichnet (405). Entscheidend für die Entwicklung des Rassebegriffs war die »Gespensterwelt des Schwarzen Erdteils« (408). In ihren problematischen Worten:

> »Der in Afrika beheimatete Rassebegriff war der Notbehelf, mit dem Europäer auf menschliche Stämme reagierten, die sie nicht nur nicht verstehen konnten, sondern die als Menschen, als ihresgleichen anzuerkennen sie nicht bereit waren. Der Rassebegriff der Buren entspringt aus dem Entsetzen vor Wesen, die weder Mensch noch Tier zu sein schienen und gespensterhaft, ohne alle fassbare zivilisatorische oder politische Realität, den schwarzen Kontinent bevölkerten und überbevölkerten.« (407)

Afrika entwickelte sich ihrer Ansicht nach erst spät zum »Treibhaus des Imperialismus« (411), weil die in der Kapkolonie gefundenen Gold- und Diamantenfelder zu seiner Triebfeder wurden. Gerade sie zogen den Mob an, der aus der Gesellschaft der Mutterländer »ausgespien worden« war. (413) Zurückgeworfen auf sich selbst hatte er alle Wertungen und Normen der bürgerlichen Gesellschaft abgestreift und das Leben seiner (afrikanischen) Mitmenschen galt ihm »nicht mehr als das einer Fliege« und der »Sittenkodex für Mörder« war hier bereits ausgebildet (414).

Auch für die Entwicklung des modernen Rassenantisemitismus spielte Südafrika eine gewichtige Rolle. Die Juden waren hier vor allem als Finanziers präsent und die Buren in Südafrika wurden als eine spezifische Gruppe, ja als spezifische Rasse, betrachtet, die sich von allen anderen »Weißen« unterschied. Auch der Anspruch der Juden auf Auserwähltheit kollidierte mit dem der Buren, die sich in ihrer Sonderstellung auf das Alte Testament beriefen. Zwar hatten die Juden ihre Sonderrolle als Finanziers nur sehr kurz inne, aber es reichte aus, um sie als

»weiße Neger« zu bezeichnen und den Rassenhass auch auf sie zu konzentrieren (437).

In Indien und in China wurden die Einheimischen ebenfalls nur wenig anders behandelt. Die in Afrika, Indien und in China gemachten Erfahrungen »[schlugen] auf Europa zurück.« (442) Ein Bumerangeffekt tritt ein, weil die Mobführer diese Erfahrungen für ihre nationalen Politiken nutzten und ihre Nationen in »Rassehorden« umwandelten. Rassismus hat somit zwei Quellen: Die *Rassenideologie*, der sie zwar eine wichtige, gleichwohl untergeordnete Rolle beimisst, und dann – weit wichtiger – die mörderischen *Praktiken*, die die weißen Eroberer in den Kolonien gegenüber den ihnen unbekannten und fremden Kulturen anwandten.

Parallel dazu begann die Bürokratie gegenüber den tradierten Regierungsformen in den europäischen Nationalstaaten zu dominieren.

> »Bürokratie ist eine Herrschaftsform, in welcher Verwaltung an die Stelle der Regierung, die Verordnung an die Stelle des Gesetzes und die anonyme Verfügung eines Büros an die Stelle öffentlich-rechtlicher Entscheidungen tritt. [...] In diesem Sinne hat die Bürokratie sachlich mit dem Beamtenapparat, ohne den schon der Nationalstaat nicht auskam und ohne den kein moderner Staat gleich welcher Prägung funktionieren kann, kaum etwas zu tun.« (405)

Sie fand in der britischen Kolonie in Indien, der französischen in Algerien und auch in den deutschen Kolonien, vor allem in Südafrika, Anwendung. Herrschaft mittels Verwaltung kann man daran erkennen, dass Legalität, also die Dauerhaftigkeit von Gesetzen mit allgemeiner Gültigkeit, von einmaligen und situativ entschiedenen Verordnungen abgelöst wird. Dies führt nicht allein zur »Anarchie« (459) von Verwaltungserlassen, sondern zur Dominanz von Dekreten, die Stabilität und Dauerhaftigkeit vermissen lassen. Rassismus und Bürokratie kann man somit als zwei wichtige Bausteine deuten, die durch den Bumerangeffekt bei der Herausbildung der totalen Herrschaft eine zentrale Rolle spielten.

1.3 Der kontinentale Imperialismus und die Panbewegungen

In diesem Kapitel relativiert Hannah Arendt etwas den Bumerangeffekt der kolonialen Politiken, weil die kontinentalen Imperialismen sehr viel mehr zum Untergang des Nationalstaates, jedenfalls sehr viel Direkteres beigetragen hätten »als die überseeischen Abenteuer des englischen, belgischen, holländischen und französischen Imperialismus.« (472) Hitler und Stalin – hier tauchen zum ersten Mal Bezüge zum stalinistischen Totalitarismus auf – hatten dem Pangermanismus bzw. dem Panslawismus mehr zu verdanken als allen anderen Ideologien.

Der kontinentale Imperialismus hatte sich – vermutlich als Reaktion auf den überseeischen – die rassistischen Weltanschauungen des 19. Jahrhunderts sehr

»viel enthusiastischer und bewußter zu eigen gemacht.« (476) Seine Anziehungskraft auf die Intelligenz war ausgeprägter als beim kolonialen und ihm fehlte jede Zweideutigkeit: Er war und blieb staatsfeindlich und rassistisch. Sein Expansionsdrang war ohne konkreten Plan, aber die für eine Welteroberung unvermeidliche Stimmung einer »messianischen Sendung« durchdrang »vom Politischen ausgehend, alle Sphären des menschlichen Lebens weltanschaulich« (479). Auch der Antisemitismus war hier stark ausgeprägt, er rückte ins »Zentrum einer Gesamtweltanschauung.« (486) Dieser Antisemitismus kam prägnant in den *Protokollen der Weisen von Zion*[3] zum Ausdruck, die bekanntlich eine Fälschung waren.

Im weiteren Verlauf von Arendts Diskussion der ideologischen Prämissen der Panbewegungen rückt nun deren Staats- und Parteienauffassung in den Mittelpunkt ihrer Beobachtungen, die von der Vorstellung einer Bewegung geprägt ist. Länder mit *Zweiparteiensystemen*, wie etwa England und die USA, »[sind] gegen die Unterminierung durch außerparlamentarische Bewegungen nahezu immun« (529 f.), während sich in Vielparteiensystemen – wie beispielsweise im Deutschland der Weimarer Republik – populistische und totalitäre Bewegungen durchsetzen konnten. In Zweiparteiensystemen ist »eine der Parteien immer identisch mit der Regierung; sie ist an der Macht und regiert das Land tatsächlich. Die Partei wird hier temporär zum Staat [...].« (533) Im *Mehrparteiensystem* dagegen »[definiert] sich jede Partei bewusst als Teil eines Ganzen, das seinerseits von dem Staat über den Parteien repräsentiert ist.« (534) Das Ganze, mithin der Staat, schwebt über den Parteien und falls eine Partei im Vielparteiensystem alleine die politische Macht statt mittels einer Koalitionsregierung ausüben sollte, kann die Identifikation dieser Partei mit dem Staat sich nur in »Form der Diktatur« (535) vollziehen. Aber der Staat bleibt in den kontinentalen Parteiensystemen auch dann von der Regierung getrennt, wenn »wie es zumeist und normalerweise der Fall ist, eine Koalitionsregierung am Ruder ist.« (535) In solchen Regierungen werden die Ministerposten nicht nach Kompetenz, sondern eher nach Parteienproporz aufgeteilt und niemand übernimmt die volle Verantwortung.

Die Folge ist nicht allein eine Entfremdung des Volkes von seiner Regierung, sondern auch der »Haß auf das Parlament und alle politischen Institutionen« (540). Infolgedessen organisierten sich die faschistischen Bewegungen in Italien und dann die nationalsozialistische in Deutschland als »Anti-Parteien«, also als Bewegungen, die in den Parteien und im Staat ein Hindernis für die »wechselnden Bedürfnisse der sich bewegenden Bewegung« sahen (547).

Den Blick auf die Bedeutung der Wahlsysteme und die Dynamiken der unterschiedlichen Parteiensysteme bzw. der -konkurrenz gelenkt zu haben, ist Arendts wichtiger Verdienst und wird von der Sekundärliteratur fast völlig igno-

3 Sie sind erneut und mit einem kritischen Kommentar veröffentlicht von Sammons 1988.

riert. Die neuere Parteientheorie würde sicherlich manche ihrer Ausführungen mit guten Gründen bestreiten. Insbesondere vernachlässigt sie zwei wichtige Faktoren. Zum einen den Modus der Parteienkonkurrenz, denn in der Endphase der Weimarer Republik haben wir es mit einem *polarisierten Pluralismus* mit zwei *Antisystemparteien* zu tun,[4] der zu einer zentrifugalen Parteienkonkurrenz führte, das Vertrauen in die tradierten Parteien untergrub, die Parteien wie das Parteiensystem delegitimierte und den moderaten Pluralismus auflöste. Zum anderen führt das *reine Verhältniswahlrecht* zu einem extrem zersplitterten Parteiensystem mit Antisystemparteien, das ebenfalls zur Delegitimierung der Parteien wie des Parteiensystems beitrug und den Aufstieg der nationalsozialistischen Bewegung begünstigte.[5]

1.4 Der Niedergang des Nationalstaates und das Ende der Menschenrechte

Am Ende des gesamten Kapitels über den Imperialismus kommt sie erneut auf den Niedergang des National*staates* zu sprechen, konzentriert sich hier aber auf eine andere Dimension der Politik: Auf die Politik des Hasses und dem damit verbundenen Niedergang der Menschenrechte. Zwischen den beiden Weltkriegen entsteht eine »Atmosphäre des Zerfalls« und ein »Chaos gegenseitigen Hasses« der Nationen und der Nationalvölker (561). Minderheiten, Flüchtlinge und Staatenlose sind die am meisten vom Verfall der Staatsrechte bedrohten Gruppen. Die jeweiligen Staaten werden durch die (Mehrheits-)Nation erobert und es kommt zur »Transformation des Staates von einer legalen in eine nationale Institution.« (575)

Der moderne Staat ist durch eine zweifache Struktur gekennzeichnet, zwischen denen eine immanente Spannung besteht. Der *Staat* ist bei ihr eine institutionell fundierte Struktur, die auf Verfassung und Recht aufsitzt und dadurch die elementaren Rechte des Menschen garantiert. Daneben steht die *Nation*, die in Arendts Idealtypus, konkret Frankreich, eine Gemeinschaft von Bürgern mit gemeinsamer Weltsicht und Kultur ist und so eine »einmalige nationale Substanz« hervorbringt (292). Im Zeitalter des Imperialismus wird die Nation immer mehr in nationalistischen Kategorien gedacht, als exklusive Gemeinschaft basierend auf rassischer bzw. ethnischer Abstammung, die andere Gruppen der Bevölkerung bzw. der Nation diskriminierte, schließlich aus dem Gebiet des *National*staates vertrieb und im Extremfall tötete.

4 Vgl. dazu Sartori 1976: bes. 131 ff., 342 ff.; Mair 1997.

5 Zur Bedeutung der Anzahl von Parteien und deren Folgen für die Parteienkonkurrenz vgl. ebenfalls Sartori 1976; Mair 1997.

Minderheiten brauchen dagegen bestimmte *Sonder*rechte, die sie von der herrschenden Nation unterscheiden und ihnen bestimmte, vertraglich fixierte Rechte garantieren, die sich den Staatsbürgerrechten annäherten oder ihnen – im günstigsten Fall – gleichkommen. »Staatenlosigkeit« wurde zwischen den beiden Kriegen zu einem in diesem Ausmaß nicht gekannten Phänomen, das durch die ungeheuren Flüchtlingsströme und die vielen neuen Staatsgründungen als Folge des Versailler Vertrags massiv forciert wurde. Die meisten Flüchtlinge wurden zu »Staatenlosen«; es fand auch keine »Naturalisierung« statt, weil sich die *National*staaten oft in *Nationalitäten*staaten transformierten (587) und das Phänomen der Staatenlosen mit der »totalitären Welt (nahe) verwandt« (597) wird. Zudem werden die Staatenlosen meist der Polizei und deren Verordnungen unterstellt, die »vollkommen unabhängig« von der sonstigen rechtlichen Lage handeln konnte (598). Da sie – wie Flüchtlinge auch – nicht einfach in ihre Ausgangsländer deportiert werden konnten, hatten sie im wahrsten Sinne des Wortes keinen »Platz« in den jeweiligen Staaten. Wegen seines begrenzten Territoriums kam nur ein »Platz« innerhalb des jeweiligen Nationalstaates in Frage: »die Internierungslager«, die die »einzige *patria* [sind], die die Welt dem Apatriden anzubieten hat.« (594) Zwar konnten die Flüchtlinge das Asylrecht in Anspruch nehmen, aber allein die schiere Anzahl der Flüchtlinge war so groß, dass es keine durchgreifende Wirkung entfalten konnte. Zudem war es nur in ganz wenigen Verfassungen der neuen Staaten verankert und in den wichtigen Dokumenten des Völkerbundes und der Vereinten Nationen nicht einmal erwähnt (584).

Was diesen weitgehend rechtlosen Gruppen blieb, waren allein die Menschenrechte. Aber sie waren nicht in der Lage, den Minderheiten, Flüchtlingen und/oder Staatenlosen in den neuen (und alten) Nationalstaaten Schutz durch bestimmte Rechtspositionen zu gewährleisten und sie mit der Titularnation wenigstens in Ansätzen gleichzustellen. Zudem wurden sie meist von politisch bedeutungslosen Vereinigungen vertreten, deren Sprache sich oft nicht »von den Broschüren der Tierschutzvereine unterschied.« (603).

»Da die Menschenrechte als unabdingbar und unveräußerlich proklamiert wurden, so dass ihre Gültigkeit sich auf kein anderes Gesetz oder Recht berufen konnte, sie vielmehr axiomatisch allen anderen zugrunde gelegt werden sollten, bedurfte es anscheinend auch keiner Autorität, um sie zu etablieren. Der Mensch als solcher war ihre Quelle wie ihr eigentliches Ziel. […] Nun stellte sich plötzlich heraus, dass in dem Augenblick, indem Menschen sich nicht mehr des Schutzes einer Regierung erfreuen, keine Staatsbürgerrechte mehr genießen und daher auf ein Minimum an Recht verweisen sind, das ihnen angeblich eingeboren ist, es niemanden gab, der dieses Recht garantieren konnte, und keine staatliche oder zwischenstaatliche Autorität bereit war, es zu beschützen.« (603, 605)

Aus dieser bestürzenden Analyse zieht sie eine wichtige Schlussfolgerung: Es kommt auf ein »Recht, Rechte zu haben«, an (614). Allein Rechte, geschützt und garantiert durch staatliche Strukturen, schützen den Menschen. »[D]as Recht, Rechte zu haben oder das Recht jedes Menschen, zur Menschheit zu gehören, [müsste] von der Menschheit selbst garantiert werden.« (617).

Fasst man ihre Überlegungen in diesem Kapitel zusammen, so ist eine Schlussfolgerung unvermeidlich: Im voll entfalteten Imperialismus bilden sich eine Vielzahl von Elementen heraus, die in die Politik der Totalitären Eingang gefunden haben und in der totalen Herrschaft zur radikalen Anwendung gelangten. Die Differenz zwischen dem voll entfalteten Imperialismus und der totalen Herrschaft ist nur gering, ja sie spricht sogar von einem »voll entfalteten Imperialismus in seiner totalitären Form« (zit. nach Young-Bruehl 1996: 288). Aber erst durch die Machtergreifung einer totalitären Bewegung oder eines totalitären Machthabers werden die vielfältigen totalitären Elemente, die sich innerhalb des voll entfalteten Imperialismus herausgebildet haben, in eine totale Herrschaft umgeschmolzen.

2. Die geschichtswissenschaftliche Methode Hannah Arendts

Von vielen Autor:innen wird – wie oben angedeutet – Hannah Arendt unterstellt, dass sie durch die beiden vorgehenden Kapitel Rassismus und Imperialismus die Entstehung des Totalitarismus nicht plausibel erklären kann. Vielmehr sei ein »konzeptioneller Bruch des Werkes« entstanden, weil »dessen letzter Teil in keiner überzeugenden Beziehung zu den ersten beiden steht.« (Vollnhals 2006: 25) Andere Autor:innen beklagen, dass dem Buch ein »methodologischer Aufriss« fehlt (Young-Bruehl 1996: 289). Aber sie wollte ihre im Totalitarismus-Buch »entwickelte Methode« auf ein Buch anwenden, das »[d]ie marxistischen Elemente totaler Herrschaft« untersuchen sollte, um die Entwicklung in Russland, die zum totalitären Stalinismus geführt hat, ebenso ausführlich darzulegen (Young-Bruehl 1996: 300).

Aber worin bestand nun die von ihr entwickelt »Methode«? In ihrer Antwort auf die Rezension ihres Buches von Eric Voegelin schreibt sie überraschend:

> »I failed to explain the particular method which I came to use, and to account for a rather unusual approach […] to the whole field of political and historical sciences as such. One of the difficulties of the book is that is does not belong to any school and hardly uses any officially recognized or officially controversial instruments.« (Arendt 1993: 302; zit. nach Bergen 1998: 2)

Sie expliziert hier ihre Methode nicht, stattdessen muss man sie an vielen und versteckten Stellen ihres Werkes aufspüren. In ihrem Denktagebuch im Juni 1951 gibt sie einen ersten Hinweis:

»*Methode in den Geschichtswissenschaften:* Alle Kausalität vergessen. An ihrer Stelle: Analyse der Elemente des Ereignisses. Zentral ist das Ereignis, in dem sich die Elemente jäh kristallisiert haben. Titel meines Buches grundfalsch; hätte heißen müssen: The Elements of Totalitarianism.« (Arendt 2002: 96 f.)

An anderer Stelle fasst sie ihr Vorgehen erneut zusammen und führt hier einen neuen Begriff ein. In der Replik auf die Kritik von Eric Voegelin an ihrem Buch schreibt sie:

»Das Buch handelt […] nicht wirklich von den ›Ursprüngen‹ des Totalitarismus – wie der Titel unglücklicher Weise behauptet – sondern gibt eine historische Darstellung der ›Elemente‹, die sich zur Form des Totalitarismus *kristallisieren*. Dieser Darstellung folgt eine Analyse der ›elementaren Strukturen‹ der totalitären Bewegungen und Herrschaft selbst. Die elementare Struktur des Totalitarismus bildet die verborgene Struktur des Buches, während die sichtbare Einheit von einigen grundlegenden Begriffen gestiftet wird, die das Ganze wie ein roter Faden durchzieht.« (Arendt 1983: 78; Herv. von mir)

Im Vorwort zur deutschen Ausgabe von 1955 taucht der Begriff der Kristallisation erneut auf:

»Die Ursprünge [der totalitären Herrschaft, F.W.R.] liegen in dem Niedergang und Zerfall des Nationalstaates und dem anarchischen Aufstieg der modernen Massengesellschaft; die Elemente, die in diesem Zerfallsprozess frei werden, sind ihrerseits in den beiden ersten Teilen in ihre historischen Ursprünge zurückverfolgt und in dem dritten Teil in ihrer totalitären *Kristallisationsform* analysiert.« (Arendt 2017: 16; Herv. von mir)

Kristallisationsform – hier wird nahegelegt, dass sich die Elemente zu einem bestimmten Zeitpunkt verdichten, sich zu einer festen Form zusammenfügen und ein spezifisches politischen Phänomen ausbilden: die totale Herrschaft. An wieder anderer Stelle betont sie:

»The elements of totalitarianism comprise its origins if by origins we do not understand ›causes‹. Causality, i.e. the factor of determination of a process of events in which always one event causes and can be explained by another, is probably an altogether alien and falsifying category in the realm of historical and political science. Elements by themselves never cause anything. They become origins of events if and when suddenly they *crystallize* into fixed and definite forms. Then, and only then, can we trace their history backwards.« (Arendt, The Nature of Totalitarianism, unp. Ms., S. 7; zit. nach Vowinckel 2007: 102)

Sudden cristallization – das ist der zentrale Begriff, der zugleich einschließt, dass allein rückblickende Interpretationen den methodisch sinnvollen Zugang zur Geschichte eröffnen. Was meint *unerwartet* kristallisieren? Hier steht die Plötzlich-

keit, die Überraschung im Mittelpunkt, bei der sich bestimmte Elemente zu einem Ereignis bündeln. Es bedarf eines bestimmten Moments und erst dann wird aus den Elementen ein spezifisches Ereignis. Gerade die Machtergreifung der Nationalsozialisten war gekennzeichnet durch ihre »bestürzend rasche Durchsetzung« (Bracher 1978: 209). Die nationalsozialistische Diktatur wurde innerhalb von zwei Monaten installiert und die dort getroffenen rechtlichen und politischen Entscheidungen bildeten dann die Grundlagen für alles weitere.

Was meint unerwartet *kristallisieren*? In Prozessen der Kristallisation entsteht etwas Neues und dieses Neue ist gekennzeichnet durch eine »fixed and definitive form«. Sie ist von relativer Stabilität und von relativer Dauer, die dann aber durch andere bzw. neue Elemente in Frage gestellt und neuen Herausforderungen ausgesetzt ist. Sie können die neu entstandene Form in Bewegung setzen und zu etwas Neuem transformieren – oder auch nicht.

Das Moment der Kristallisation drückte sich in der erfolgreichen Machtergreifung der Nationalsozialisten aus. In ihm verschmelzen die Elemente und deren Ursprünge zu einer bisher nicht da gewesenen Form, die etwas geschichtlich *Neues* in Gang setzt. Dieses Neue ist – das wird in dem Kapitel über die totale Herrschaft immer wieder betont – die Ausübung von Terror. Nicht vorwiegend um des Terrors Willen (das zwar auch), sondern um die angeblich objektiven »Gesetze von Natur und Geschichte« zu vollziehen, und »das heißt hier im furchtbarsten Sinne des Wortes exekutiert werden« (948). In politisches Handeln übersetzt heißt dieses Gesetz: »Du sollst töten« (951) und findet vor allem, aber nicht nur, in den Lagern seinen entsetzlichen Höhepunkt, die untrennbar mit der Ausübung totalitärer Macht verbunden sind.

3. Erklären durch kausale Mechanismen

Gibt es in den Sozialwissenschaften eine explizit ausformulierte Methode, die mit der von Hannah Arendt in einigen Bemerkungen angedeuteten in etwa deckungsgleich ist? Und wenn ja, wie kann man sie beschreiben? Der Kern der Arendt'schen Methode wurde gekennzeichnet als »an emphasis on the contingent, conjunctural, and unintended crystallization of political forces and events that, only in retrospect, could be seen to have contained the kernels of the catastrophe to come.« (Mantena 2010: 91)

In dieser Bemerkung sind im Wesentlichen all die Bausteine enthalten, die dem sehr nahekommen, was in den Sozialwissenschaften als Erklären durch *kausale Mechanismen* bezeichnet wird und deren Bedeutung vor allem von Jon Elster und neuestens von Frank Nullmeier hervorgehoben wurden. Sie negieren jegliche

kausale bzw. gesetzmäßige Dynamik, in der die Variablen A_1, A_2, A_3 usw. notwendig und kausal B hervorbringen. Kausale Mechanismen unterscheiden sich von statistischen Korrelationen bzw. kausalen Gesetzen grundlegend durch folgende Merkmale (Elster 1998: 45 ff., 2007; Nullmeier 2019: 163 ff., 2021; auch Hedström 2009: 41 ff.; Hedström/Ylikosky 2010; Rüb 2012):

– Sie können erst nach dem Eintritt eines Ereignisses entdeckt bzw. konstruiert werden, sie sind grundsätzlich *ex-post* orientiert. Nomologische Sätze bzw. kausale Erklärungen sind dagegen ex-ante orientiert, beanspruchen Prognosequalität und tragen immer eine vorwärtsblickende Erklärungslogik in sich.
– Ihre logische Struktur ist nicht: »Wenn A, dann immer und überall B«, sondern »Wenn A, dann häufig B«. Sie sind also *kontextsensibel*, weil nur bestimmte Kontexte, die jeweils zu spezifizieren sind, B auslösen (können) und andere Kontexte nicht. Der Imperialismus hat eben nur in einem Land, konkret in Deutschland, die totale Herrschaft hervorgebracht, aber trotz ähnlicher bzw. gleicher Elemente in England und Frankreich wegen anderer Kontexte nicht.
– Die Idee der *Kontingenz* geschichtlicher und gesellschaftlicher Dynamiken ist für kausale Mechanismen zentral, denn ihre Wirkungen kommen nicht nur unter spezifischen Kontextbedingungen zur Geltung, sondern sie können auch unter gleichen Kontextbedingungen unterschiedliche Ergebnisse bewirken: »Wenn A, dann häufig B oder C«. Ereignis A bzw. Elemente A_1, A_2 und A_3 können dann sowohl B oder – in anderen kontingenten Kontexten – auch C hervorrufen.
– Ihre logische Struktur ist nicht eindeutig linear, sondern *kombinatorisch*. So wie im Fall X das Ereignis B durch mehrere unterschiedliche Ursachenkombinationen ausgelöst werden kann, so kann umgekehrt die genau gleiche Ursachenkombination im Fall Y Ereignis C auslösen.
– Sie wollen zudem die *Mechanismen* entdecken, die B bewirken könnten (oder auch nicht). In Hannah Arendts Begrifflichkeit würde dies bedeuten, die Elemente genauestens zu rekonstruieren, die in einer Abfolge von historischen Geschehnissen sich schließlich in einem Ereignis kristallisieren (oder auch nicht).
– Mit ihnen können Makrophänomene erklärt werden, sofern man *Ketten* von kausalen Mechanismen rekonstruiert, die in ihrer zeitlichen Abfolge und in Interaktionen sich in einem Makroereignis kristallisieren. Insbesondere »kausale Vernetzungen« (Nullmeier 2019: 167) werden hier relevant, weil man so Ereignisse und Aktivitäten zueinander in Beziehung setzen und fragen kann, wie A auf Handlungen/Aktionen von B reagiert (und umgekehrt) und welchen Dynamiken solche Interaktionen folgen.

Eine Kette kausaler Mechanismen enthält zudem immer »some kind of story« (Elster 1998: 48). Die *Struktur einer Erklärung* mittels kausaler Mechanismen besteht dann in einer intensiven und integrativen Darlegung aller momentan denkbaren »Verursachungen«, bei Hannah Arendt den Elementen. Die in einem historisch und kontextuell einzigartigen Fall wirkenden kausalen Mechanismen werden in ihren vielfältigen und kombinatorischen Wirkungen für das jeweils spezifische Ergebnis interpretativ dargestellt. Das *erkenntnistheoretische Ziel* der Erklärung durch kausale Mechanismen liegt somit in der Erhöhung des Wissens über wenige Fälle und der Beschreibung und Enthüllung hoher Komplexität. Statistische Verfahren gewinnen ihre Hypothesen oft durch rigorose Deduktion von allgemeinen Theorien, oft Rational-Choice-Theorien, und einer ebenso rigorosen Kontrolle durch standardisierte Verfahren.

Die Elemente, die sich in der totalen Herrschaft kristallisieren können (nicht müssen!), sind bei Hannah Arendt in dem Imperialismus-Kapitel ausführlich dargestellt und ich will sie abschließend knapp zusammenfassen:

- Der Aufstieg der Bourgeoisie zur dominanten *politischen* Kraft, die die Politik in den Nationalstaaten grundlegend ändert;
- das *Bündnis* zwischen Kapital und Mob in den Kolonien und den entsprechenden Rückwirkungen auf die politischen Dynamiken in den Mutterländern;
- die Entwicklung des Rassenbegriffs und der *Rassenpolitik*, die einer im Absterben begriffenen Ideologie einen unerwarteten Aufschub ermöglicht;
- die Entstehung der *Bürokratie* als neuer und spezifischer politischer Herrschaftsform, die die Rechtsstaatlichkeit der europäischen Nationalstaaten unterminiert und Politik mittels Verwaltungsvollzug und Dekreten zu einer Alternative erhebt, in der Zufall und *radikale Willkür* dominieren;
- die Dynamiken der »Parteienkonkurrenz« und die Struktur der *Wahlsysteme*, die polarisierte Parteienkonkurrenz und das Entstehen extremistischer Parteien begünstigen;
- die Transformation der europäischen National*staaten* in *Nationalitäten*staaten, was die Entstehung von Staatenlosen ebenso begünstigt wie den Bedeutungsverlust der Menschenrechte und die Entstehung von Gruppen von *rechtlosen Menschen* fördert;
- und schließlich der *Bumerangeffekt*, der den in den Kolonien angewandten politischen Praktiken den Rückweg in die Mutterländer ebnet und deren Politik grundlegend ändert.

Die von ihr angedeuteten kausalen Mechanismen sind in der Regel Makromechanismen, während die von mir hierzu erwähnte Literatur sie vor allem die auf Mikroebene konzentriert wissen will. Zudem erklären diese – wie erwähnt – bei

Arendt allein die totale Herrschaft des Nationalsozialismus, während die des Stalinismus durch die Kristallisation anderer Elemente entstanden ist.

4. Schussbemerkung

Im Zentrum meiner Überlegungen stand die von Hannah Arendt in ihrem Totalitarismus-Buch, konkret in dem Imperialismuskapitel, angewandte Methode. Sie hat sich dazu nur sporadisch und an vielen Stellen verstreut geäußert, aber sie hat dennoch Spuren gelegt, auf denen man ihre eher »geheime« Methode in ihren Grundprämissen nachvollziehen kann. Um dieser »geheimen« Methode auf die Spur zu kommen, habe ich die in dem Imperialismus-Kapitel gemachten Ausführungen ausführlich rekonstruiert, um die Elemente zu verdeutlichen, die dann in der totalen Herrschaft kristallisierten. Jähe Kristallisation – nur in einer solchen historischen Situation können bestimmte Elemente und deren Ursprünge zu einer neuen Form politischer Herrschaft zusammenschießen, die der Totalitarismus war. Aber aus den Elementen entwickelt sich nicht automatisch oder gar kausal diese Form der Herrschaft, sondern sie unterliegt einer kontingenten Dynamik. Die Elemente, die sie in bewunderswerter Detailliertheit und in großartigem Stil beschreibt, waren auch in Frankreich und England präsent, aber dort hat sich keine totalitäre Herrschaft ausgebildet. Kontingente Faktoren standen dem – zum Glück – im Weg.

Im Deutschland der Weimarer Republik traten ebenfalls kontingente Faktoren auf, die denen in Frankreich und England fast entgegengesetzt waren und gerade deshalb konnte sich hier der Totalitarismus ausbilden. Selbstverständlich rekonstruiert Hannah Arendt rückblickend, denn das Drama der totalitären Herrschaft ist ihr Ausgangspunkt und gerade dessen Entstehungsbedingungen will sie sichtbar machen. Implizit wendet sie hierbei die Methode des Erklärens durch kausale Mechanismen an, eine Methode, deren Prämissen erst in den 70er Jahren von verschiedenen Sozialwissenschaftlern expliziert wurden und deren Grundannahmen ich kurz skizziert habe.

Damit wären auch zwei grundlegende Kritikpunkte an ihrem Buch relativiert: Zunächst der oben erwähnte Vorwurf, dass sich das Imperialismus-Kapitel wesentlich auf England und Frankeich konzentriert, sich der Totalitarismus aber gerade in diesen Ländern nicht herausgebildet hat. Diese Kritik geht von einer eher kausalen Determination aus, so dass sich aus den Elementen quasi-automatisch totalitäre Regime entwickeln müssten. Aber wegen bestimmter kontingenter Faktoren bleiben England und Frankreich vom Totalitarismus verschont, während er sich eben in Deutschland niederschlug. Erstaunlich bleibt gleichwohl, dass sie in

ihrem abschließenden Kapitel über »Totale Herrschaft« nicht mehr auf die kausalen Mechanismen in dem vorangegangenen Kapitel zu sprechen kommt und bei der Entstehung des Nazismus expliziert. Stattdessen diskutiert sie den »Untergang der Klassengesellschaft« (Kapitel 10), wobei sie erneut auf die Massen und auf das zeitweilige Bündnis zwischen Mob und Elite zu sprechen kommt – Sachverhalte, die mit einem etwas anderen Akzent bereits in dem Imperialismus-Teil abgehandelt wurden. Aber einen expliziten Bezug zwischen diesen beiden Teilen stellt sie nicht her.

Das mag – zweitens – damit zusammenhängen, dass sie im dritten Teil des Buches die Merkmale totalitärer Herrschaft auf Russland unter Stalin überträgt. Diese Übertragung ist insofern kontingent, als sie durch die Lektüre bestimmter Bücher und durch viele intensive Gespräche mit ihrem Mann Heinrich Blücher zu der Erkenntnis kam, dass hier ein weiterer Fall totaler Herrschaft vorliegt. Er wies genau die Merkmale auf, die ihr Prototypus der totalen Herrschaft der Nationalsozialisten bisher ausschließlich aufgewiesen hatte. Die Entstehungsgeschichte dieses neuen Falles wollte sie nun mit der gleichen Methode untersuchen – also rückblickend erklären mittels kausaler Mechanismen. Leider konnte sie dieses Vorhaben nicht mehr realisieren.

Literatur

Arendt, Hannah (1951), *The Origins of Totalitarianism*, Cleveland/New York.

Arendt, Hannah (1953), »A Reply (to Eric Voegelin's review of ›The Burden of our Time‹)«, in: *Review of Politics*, 15, S. 76–84.

Arendt, Hannah (2017 (1955)), *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, Antisemitismus, Imperialismus und totale Herrschaft*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Arendt, Hannah (1958), *The Origins of Totalitarianism*, Cleveland/New York.

Arendt, Hannah (1993), *Essays in Understanding 1930–1945*, hg. von Jerome Cohen, New York.

Arendt, Hannah (2019a), »Über den Imperialismus«, in: *Kritische Gesamtausgabe*, Bd. 3: Sechs Essays. Die verborgene Tradition, Göttingen: Wallstein Verlag, S. 15–29 (zuerst: Die Wandlung (1946) 1: S. 650–666).

Arendt, Hannah (2019b), »Imperialism: Road to Suicide. The Political Origins and Use of Racism«, in: *Kritische Gesamtausgabe*, Bd. 3: Sechs Essays. Die verborgene Tradition, Göttingen: Wallstein Verlag, S. 254–266 (zuerst: Commentary (1946) 1: S. 27–35).

Benhabib, Seyla (1998), *Hannah Arendt. Die melancholische Denkerin der Moderne*, Hamburg: Rotbuch-Verlag.

Bergen, Bernard J. (1998), *The Banality of Evil. Hannah Arendt and the »Final Solution«*, Lanham: Rowman & Littlefield.

Beyme, Klaus von (1982), *Parteien in westlichen Demokratien*, München: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bracher, Karl-Dietrich (1978), *Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie*, Düsseldorf: Ringverlag.

Canovan, Margaret (1992), *Hannah Arendt. A Reinterpretation of her Political Thought*, Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, Jon (1998), »A Plea for Mechanisms«, in: Peter Hedstrøm/Richard Swedberg (Hg.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 45–73.

Elster, Jon (2007), *Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences*, New York/Cambridge: Cambridge University Press.

Friedrich, Carl Joachim/Brzezinski, Zbigniew (1956), *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge: Harvard University Press.

Hedström, Peter/Ylikoski, Petri (2010), »Causal Mechanisms in the Social Sciences«, in: *Annual Review of Sociology* (36) 1, S. 49–67.

Hedström, Peter (2009), *Anatomie des Sozialen – Prinzipien der analytischen Soziologie*, hg. von Thomas Krohn, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kateb, George (1984), *Hannah Arendt: Politics, Conscience, Evil*, Totowa N.J.: Rowman and Allanheld.

Kersting, Wolfgang (Hg.) (2008), *Thomas Hobbes. Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, 2., bearb. Aufl., Berlin: Akademie-Verlag.

King, Richard H. (2004), *Race, Culture, and the Intellectuals 1940–1970*, Baltimore: John Hopkins University Press.

King, Richard H. (2015), *Hannah Arendt and America*, Chicago/London: University of Chicago Press.

King, Richard H./Stone, Dan (2008), »Introduction«, in: dies. (Hg.), *Hannah Arendt and the Use of History. Imperialism, Nation, Race, and Genocide*, New York/Oxford: Berghahn Books, S. 1–17.

Kirchheimer, Otto (1965), »Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 6 (1), S. 20–41.

Mair, Peter (1997), *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford: Oxford University Press.

Mantena, Karuna (2018), »Genealogies of a Catastrophe. Arendt on the Logic and Legacy of Imperialism«, in: Richard H. King/Dan Stone (Hg.), *Hannah Arendt and the Use of History. Imperialism, Nation, Race, and Genocide*, New York/Oxford: Berghahn Books, S. 83–112.

Münkler, Herfried (2014), *Thomas Hobbes. Eine Einführung*, 3. akt. Aufl., Frankfurt/New York: Campus.

Nullmeier, Frank (2019), »Interpretative Politikforschung und kausale Mechanismen«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29 (1), S. 153–171.

Nullmeier, Frank (2021), *Kausale Mechanismen und Process Tracing. Perspektiven der qualitativen Politikforschung*, Frankfurt/M./New York: Campus.

Rüb, Friedbert W. (2013), »Mikropolitologie: Auf dem Weg zu einem einheitlichen Konzept?«, in: Karl-Rudolf Korte/Timo Grunden (Hg.), *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden: Springer, S. 339–348.

Sammons, Jeffrey L. (Hg.) (1998), *Die Protokolle der Weisen von Zion. Die Grundlage des modernen Antisemitismus. Eine Fälschung. Text und Kommentar*, Göttingen: Wallstein Verlag.

Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Straßenberger, Grit (2005), *Hannah Arendt zur Einführung*, Hamburg: Junius.

Tsao, Roy (2002), »The Three Phases of Arendt's Theory of Totalitarianism«, in: *Social Research* 69 (4), S. 597–619.

Tuck, Richard (o.J. (1999)), *Hobbes*, Freiburg/Basel/Wien: Herder.

Vollnhals, Clemens (2006), »Der Totalitarismusbegriff im Wandel«, in: *APuZ* 39, S. 21–27.

Vowinckel, Annette (2007), »Sein als Erscheinung, Demontage als Metaphysik. Hannah Arendt und die bildende Kunst«, in: Wolfgang Heuer/Ursula von der Lühe (Hg.), *Dichterisch denken. Hannah Arendt und die Künste*, Göttingen: Wallstein Verlag, S. 97–108.

Young-Bruehl, Elisabeth (1996), *Hannah Arendt. Leben, Werk und Zeit*, Frankfurt/M: Fischer.

Young-Bruehl, Elisabeth (2006), *Why Arendt Matters*, Yale: Yale University Press.

Zwei Versionen des Anti-Imperialismus

Hubertus Buchstein

1. Einleitung

Seit Frank Nullmeier und ich uns 1987 im Rahmen einer Tagung der DVPW-Theoriesektion näher kennengelernt hatten, gab es mit dem gemeinsamen Interesse an der Kritischen Theorie der Frankfurter Schule zwar einen gegenseitigen kognitiven Bezugspunkt. Daraus ist aber nie etwas Gemeinsames entstanden – und hätte bis heute wohl auch nie etwas Gemeinsames werden können. Es gibt aber keinen Grund, verpassten Gelegenheiten nachzutrauern. Denn andere solcher Gelegenheiten zur Gemeinsamkeit gab und gibt es genug: Sei es unser zusammen mit Rainer Schmalz-Bruns und Thomas Saretzki geplantes (und dann wieder aufgegebenes) ambitioniertes Vorhaben einer Textsammlung zur Kommunitarismus-Debatte Anfang der 1990er Jahre; oder im Zuge seiner Betreuung einer wissenschaftshistorischen Rubrik beim Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen; oder 2006 bei unserer Tagung über das damals neu aufkommende Thema »Postdemokratie«; oder schließlich bei der gemeinsamen Arbeit im Vorstand der DVPW oder seit mehr als einem Jahrzehnt unsere Diskussionen im Herausgeberkreis des *Leviathan*. Inhaltlich waren unsere Gelegenheiten zur Zusammenarbeit dabei in der Regel zufälligen Konstellationen geschuldet. Mein zuweilen ins Archivarische und Philologische abdriftende Interesse an der Erforschung wissenschaftshistorischer Detailfragen hat Frank Nullmeier lediglich insofern geteilt, als er sein Augenmerk auf die sich daraus ergebenden theoriesystematischen Erträge gerichtet hat.

Frank Nullmeier hat die bewundernswerte Fähigkeit einer selektiven Optikverstärkung bei seinem Blick auf Theorieansätze und -traditionen. Seine erfrischend eklektischen Rezeptionen zeugen von einer traumwandlerischen Sicherheit bei deren Ummünzung in neue analytische Raster und systematische Fragestellungen für aktuelle sozialwissenschaftliche Forschungen. Vor diesem Hintergrund kann auch dieser kleine Aufsatz nichts anderes sein als ein Lektüreangebot, verbunden mit der von mir mit Spannung gestellten Frage, ob und wie er dem Material mehr aktualisierende Systematik abgewinnen kann, als es mir gelungen ist. Um es dem Jubilar nicht allzu leicht zu machen, habe ich ein Thema aus der Historie der Kritischen Theorie der Frankfurter Schule ausgewählt, bei dem

er sich meines Wissens nicht besonders gut auskennt: Die Frage nach der Theorie der Internationalen Politik in der Kritischen Theorie der klassischen Frankfurter Schule.

2. Die (kluge) Ratlosigkeit am Horkheimer-Institut

Angesichts der weltpolitischen Turbulenzen der 1920er und 30er Jahre ist es eine erstaunliche Tatsache, dass in den Schriften der Autoren aus der ersten Generation der Kritischen Theorie der Frankfurter Schule keine nennenswerten Beiträge zu Themen der Internationalen Politik zu finden sind. Ab und zu finden sich in der *Zeitschrift für Sozialforschung* Rezensionen von Büchern zu Themen der Internationalen Politik. In der Regel wurden sie jedoch nicht von Angehörigen des von Max Horkheimer geleiteten Instituts für Sozialforschung verfasst. Eine späte Ausnahme aus der ersten Generation der Kritischen Theorie markiert Herbert Marcuse ab den frühen 1960er Jahren mit seiner Unterstützung der kubanischen Revolution und antikolonialen Kämpfe sowie seiner Kritik am US-Imperialismus in Vietnam und in anderen Teilen der Welt. Auch Jürgen Habermas, der heute als einer der prononciertesten Verfechter eines universalistischen Völkerrechts gilt, fand erst vergleichsweise spät in den 1990er Jahren zu diesem Thema. In den Schriften des engeren Kreises mit Max Horkheimer, Theodor W. Adorno, Friedrich Pollock und Leo Löwenthal wie auch des äußeren Kreises mit Erich Fromm, Franz Borkenau und Walter Benjamin herrschte ein fast vollständiges Schweigen zu Fragen der Internationalen Politik. Wenn sich in den ersten zwei Jahrzehnten des Instituts für Sozialforschung deren Angehörige mit anderen Ländern beschäftigten, dann um die dort auftretenden internen gesellschaftlichen Probleme besser zu verstehen.[1] Das Ausblenden der Internationalen Politik reflektiert sich auch im Programm des von Horkheimer 1931 ausgerufenen ›Interdisziplinären Materialismus‹. Darin wurde zwar eine »Deutung des Schicksals der Menschen« (Horkheimer 1931: 20) und eine »Theorie der Gesellschaft als ganzer« (Horkheimer 1932: I) anvisiert, die zu einer »Theorie des historischen Verlaufs der gegenwärtigen Epoche« (Horkheimer 1932: III) verdichtet werden sollte – allerdings ohne die Internationale Politik. Mindestens ebenso bemerkenswert wie diese Leerstelle ist, dass sie in der bisherigen Literatur zur Kritischen Theorie der Frankfurter Schule, deren Umfang mittlerweile eine eigene Bibliothek erfordert, noch nicht weiter aufgefallen zu sein scheint – jedenfalls, soweit ich die einschlägige Literatur überblicke.

1 So bei Friedrich Pollock mit seinen Analysen der sowjetischen Planwirtschaft, bei Karl August Wittvogel mit seinen Studien zur Agrarwirtschaft in China oder Felix Weil über den amerikanischen New Deal.

Die thematische Lücke der Frankfurter Schule ist umso auffälliger, als sich die von ihnen betriebene hegelmarxistische Renovierung der Kritischen Theorie mit Aplomb zwischen das aus ihrer Sicht erstarrte lineare Fortschrittsdenken der Sozialdemokratie sowie den ebenfalls als dogmatisch kritisierten revolutionären Marxismus der Sowjetunion platzierte. Doch sowohl die Sozialdemokraten als auch die Kommunisten hatten im Deutschland der Weimarer Republik zu Fragen der Außenpolitik eindeutig internationalistische Positionen bezogen. Die SPD und ihre außenpolitischen Theoretiker ergriffen Partei für eine Art der Internationalen Politik, die wir heute als das liberale Paradigma bezeichnen: einen Internationalismus, der auf eine Politik der Versöhnung mit den Nachbarländern setzt und eine aktive Beteiligung Deutschlands im 1920 gegründeten Völkerbund wünscht. Demgegenüber kritisierten nicht nur die stalinisierte KPD, sondern auch die außerhalb der Partei verbliebenen Trotzkisten (häufig im wortwörtlichen Einklang mit den Rechten und Rechtsextremen), den angeblichen »Schandfrieden« des Versailler Vertrages und sie propagierten die proletarische Weltrevolution als ihre Version des Internationalismus.

Marx und Hegel können keine Vorbilder für das Schweigen am Institut für Sozialforschung zu Fragen der Internationalen Politik gewesen sein – dafür finden sich in deren Werken viel zu viele theoretische Betrachtungen und originelle Einzelbeobachtungen zum Thema Weltgesellschaft. War es also vielleicht eine gewisse Frankfurter Provinzialität, die ungeachtet der mondänen und weltgewandten Lebensführung einiger in der Gruppe um Horkheimer für dieses Schweigen verantwortlich zeichnete? Das ließe sich für die Anfangsjahre des Instituts vermuten, aber sicherlich nicht mehr für die Zeit ab Mitte der 1930er Jahre, als die in verschiedene Länder zur Flucht getriebenen Emigranten mit bangem Blick auf das Deutsche Reich schauten. Und erst recht nicht nach dem Überfall Deutschlands auf Polen und dem danach zu einem Weltkrieg eskalierenden militärischen Geschehen. Die vielen aus dieser Zeit überlieferten Briefwechsel belegen eindringlich, dass die meisten aus der Gruppe um Horkheimer ab 1935 fest mit dem baldigen Ausbruch eines neuen Krieges in Europa rechneten. Horkheimers pessimistisches Credo aus dem Aufsatz *Die Juden in Europa*, geschrieben in den ersten Septembertagen des Jahres 1939, sagt viel über die Stimmungslage am Institut aus: »Von dem Bündnis zwischen den Großmächten ist nichts zu hoffen.« (Horkheimer 1939: 135). Zugleich dokumentiert diese Äußerung von Horkheimer seine große Ratlosigkeit angesichts der damaligen internationalen Entwicklungen. Allerdings: Ratlosigkeit ist keine Schande. Es ist besser, zuzugeben, keinen rechten Rat zu wissen, statt eiligst mit irgendeiner neuen Deutung oder Theorie aufzuwarten. Das Schweigen der Frankfurter zu Fragen der Internationalen Politik war insofern ein kluges Schweigen.

Auf das Schweigen folgte das Zuhören. Im Oktober 1939 berichtete Horkheimer seinem Briefpartner Franz Bischofswerder über die Institutsarbeit: »Wir haben dieses Jahr wöchentliche Besprechungen über Fragen der Außenpolitik«. Und fügte hinzu: »Der Grund für diese Veranstaltung bildet die Einsicht, daß wir, d.h. die Mitglieder des Instituts, viel zu wenig exaktes außenpolitisches Wissen besaßen, um mehr als bloß dilettantische Aussagen über den Sinn des gegenwärtigen Geschehens zu machen.«[2] Wie schwer es war, das gegenwärtige Kriegsgeschehen von der anderen Seite des Atlantiks her einzuschätzen, belegen auch Horkheimers feste Erwartung im Sommer 1941, dass die Wehrmacht die Sowjetunion in kürzester Zeit besiegen werde oder Friedrich Pollocks zur gleichen Zeit geäußerte Prognose eines baldigen Krieges zwischen der Sowjetunion und den USA.[3] Beendet wurde das öffentliche Schweigen der Frankfurter 1942 mit dem Erscheinen des Buches *Behemoth* von Franz L. Neumann, einem Mitglied des äußeren Kreises der Gruppe. Neumann widmete der kriegerischen Außenpolitik des Dritten Reiches fast ein Fünftel seines Buches über das System Nazi-Deutschlands (Neumann 1942: 169–267). Zu den Mitarbeitern des Kapitels zur NS-Großraumideologie und der Großraumtheorie von Carl Schmitt zählte auch Otto Kirchheimer.

Neumanns Buch markiert zugleich den Startpunkt für einen Abschnitt in der Geschichte der Kritischen Theorie, für den der amerikanische Historiker Barry M. Katz die Formulierung »The Frankfurt School Goes to War« gefunden hat. Katz überschrieb damit seine Schilderung der Aktivitäten von Neumann, Kirchheimer und Herbert Marcuse beim Office of Strategic Services (OSS) in Washington D.C. (Katz 1989). Das OSS leistete seit 1943 Zuarbeit für das amerikanische Kriegs- und Außenministerium bei der Planung der amerikanischen Kriegsführung gegen Deutschland. Nach Ende des Krieges ging daraus eine Abteilung des State Department hervor, die mit Expertisen zu verschiedenen Problemen des Wiederaufbaus in Europa beauftragt war, wozu auch Fragen der neuen außenpolitischen Konstellationen gehörten.[4] Von den drei Genannten hatte sich Marcuse zuvor gar nicht und Neumann nur ganz am Anfang seiner Weimarer Karriere (Neumann 1924) mit Fragen der Internationalen Politik befasst. Kirchheimer war unter ihnen der Einzige, der über ein etwas breiteres theoretisches Vorwissen verfügte. Im Folgenden möchte ich den völkerrechtstheoretischen Hintergrund etwas genauer ausleuchten, vor dem der junge Kirchheimer während der Weimarer Republik seine Überlegungen entwickelte.

2 Brief Max Horkheimer an Franz Bischofswerder vom 25. Oktober 1939. In: Horkheimer 1995: 651.

3 Brief Max Horkheimer an Leo Löwenthal vom 26. Juni 1941 und Brief von Franz L. Neumann an Max Horkheimer vom 23. Juli 1941. In: Horkheimer 1996: 81 und 193.

4 Ein Teil der Memoranden der »Frankfurter« sind abgedruckt in Söllner 1982, Laudani 2016 und Kirchheimer 2021.

Der 1905 geborene Kirchheimer hatte als Student bei Schmitt in Bonn nicht nur dessen staatsrechtliche Lehrveranstaltungen besucht, sondern auch dessen Vorlesungen zum Völkerrecht. In seiner bei Schmitt angefertigten Promotionsschrift über die sozialistische und bolschewistische Theorie des Staates rezipierte er die völkerrechtlichen Thesen Schmitts – wenn auch etwas eigenwillig – mit Blick auf die Sowjetunion. Seine positive Schmitt-Rezeption hielt allerdings nicht lange vor. Wie bei seiner gedanklichen Weiterentwicklung auf dem Gebiet der Verfassungs- und der Demokratietheorie löste er sich ab 1930 aus dem Bannkreis der Schmitt'schen Theoriewelt und ergriff schließlich am Ende der Weimarer Republik Partei für die von Schmitt weiterhin unablässig attackierte universalistische Gegenposition.

3. Carl Schmitts nationalistischer Anti-Imperialismus

Schmitts juristisches Interesse am Völkerrecht lässt sich präzise auf den Beginn des Weimarer Krisenjahres 1923 und die Besetzung des Ruhrgebietes durch französische und belgische Truppen aufgrund von Verletzungen des Versailler Vertrages datieren. Die turbulenten politischen Ereignisse in diesem Jahr gelten in der biografischen Forschung zu Schmitt als Katalysator für die Mobilisierung seines Nationalismus und seines Franzosenhasses. Schmitt begann seinen mit akademischen Mitteln geführten Kampf Ende 1924 mit einem kleinen Aufsatz über *Die Kernfrage des Völkerbundes*. In den darauffolgenden Monaten hielt er mehrere Vorträge zu völkerrechtlichen Fragen. Das Völkerrecht blieb bis 1933 eines seiner zentralen Arbeitsgebiete. Thematisch arbeitete er sich an drei großen Themenkomplexen ab: dem völkerrechtlichen Status des besetzten Rheinlands (Schmitt 1925a, 1928, 1930a), dem Völkerbund (Schmitt 1924, 1925b, 1926, 1930b, 1931) sowie der völkerrechtlichen Legitimität der US-amerikanischen Außenpolitik (Schmitt 1932b). Alle drei Themen waren für ihn eng miteinander verwoben; insbesondere, nachdem Deutschland 1926 dem Völkerbund beigetreten war.

Schmitts Positionierung ergab sich aus seiner Ablehnung von Theorien, die in Reaktion auf den verheerenden Weltkrieg dafür warben, eine internationale Bewegung für eine friedliche Weltordnung zu schaffen, in deren Mittelpunkt nicht mehr die Souveränität des einzelnen Nationalstaates stehen sollte. Aus der begrifflichen Grundlegung seines Politikverständnisses[5] leitete sich für ihn die Ablehnung aller Entwicklungen ab, welche auf der internationalen Ebene auf eine Verdrängung oder Ersetzung des souveränen Einzelstaates aus seiner zentralen Stellung im Völkerrecht zielen und stattdessen eine Verrechtlichung und Institu-

5 Vgl. Schmitt 1927a.

tionalisierung einer Weltrechtsordnung avisieren. Ein wie auch immer gearteter Weltstaat habe den politischen Charakter verloren, da er keinen Feind mehr kenne. Die universale Menschheit sei keine politische Kategorie, da sie keine interne Freund-Feind-Unterscheidung mehr zulasse – wozu laut Schmitt das unbedingte Recht von Staaten gehört, Kriege zu führen.

Eine besondere Facette in Schmitts völkerrechtlichen Schriften ist eine dezidierte und durchgehende Kritik an einem kapitalistischen Imperialismus der USA. Bereits in seinen ersten völkerrechtlichen Artikeln, *Die Kernfrage des Völkerbundes* und *Die Rheinlande als Objekt internationaler Politik*, spricht er von einem neuen »Zeitalter des Imperialismus« (Schmitt 1925a: 28), in dem ökonomisch mächtige Länder auf geschickte indirekte Weise ihre Herrschaft über formell unabhängige Staaten ausüben. Sein Paradebeispiel sind die USA. Sie würden unter Berufung auf die Monroe Doctrine von 1823 »das Privateigentum schützen« (Schmitt 1924: 19) und mittlerweile ihren wirtschaftlichen Herrschaftsanspruch über den gesamten amerikanischen Kontinent ausweiten. Den Versailler Vertrag und den Völkerbund bezeichnet Schmitt ebenfalls als Schöpfungen im einseitigen Interesse der USA. In der Tatsache, dass die USA den Vertrag letztlich weder unterschrieben haben noch dem Völkerbund beigetreten sind, erkennt er eine besonders perfide Form der indirekten imperialistischen Herrschaftsausübung der USA. Im Hinblick auf Europa seien sie offiziell abwesend, faktisch aber immer dann präsent, wenn es ihren Interessen als »kontrollierendem Ober-Staat« (Schmitt 1927b: 243) entspräche.

Anfang der 1930er Jahre verschärfte sich Schmitts Ton, mit dem er sich über die USA äußerte. In einem Vortrag mit dem Titel *USA und die völkerrechtlichen Formen des modernen Imperialismus,* den er im Februar 1932 in Königsberg hielt, ging er erneut auf die Monroe Doctrine ein. Diesmal allerdings gelangte er zur Feststellung, sie habe doch längst »ihre Schuldigkeit getan« (Schmitt 1932b: 355) und sei durch eine neue Form des Imperialismus abgelöst. Denn mittlerweile seien die USA von einem Schuldner- zu einem Gläubigerstaat geworden und diktierten mit dem Instrumentarium der Kreditvergabe anderen Ländern ihre Bedingungen. Die USA seien heute das Land des »modernsten«, weil »ökonomischen Imperialismus« (Schmitt 1932b: 349).

4. Otto Kirchheimer als Student in Bonn

Otto Kirchheimer war nicht völlig unpräpariert in die völkerrechtlichen Seminare und Vorlesungen von Schmitt in Bonn gekommen, als er dort sein juristisches Studium fortsetzte. Er hatte zuvor 1925 und 1926 in Berlin beim Staats- und Völ-

kerrechtler Heinrich Triepel studiert[6] und kannte auch bereits die beiden kurz zuvor erschienenen Bücher von Hans Kelsen und Hermann Heller zur Souveränitätsproblematik. Mit dem Studium bei Schmitt und den diversen – teilweise in Schmitts Tagebüchern der Jahre 1927 und 1928 dokumentierten – Gesprächen mit seinem Doktorvater wurde Kirchheimers Interesse an völkerrechtlichen Fragen fast schon zwangsläufig intensiviert. Wie bei Themen der Innenpolitik, gab es auch im Feld der Außenpolitik zwischen Schmitt und seinem jungen linken »Wunderkind« auf der Oberfläche von tagespolitischen Fragen kaum Übereinstimmungen. Dafür gab es, zumindest in der Zeit bis 1930, auffällige Ähnlichkeiten in der Tiefenstruktur ihrer Argumentationsmuster.

Die ersten überlieferten Äußerungen Kirchheimers zu völkerrechtlichen Fragen finden sich in seiner 1927/28 bei Schmitt geschriebenen Dissertation über die Unterschiede in den sozialistischen und bolschewistischen Staatstheorien. Die Internationale Politik und das Völkerrecht werden erst auf den letzten Seiten seiner als Aufsatz publizierten Arbeit erörtert (Kirchheimer 1928). Von Schmitt angeregt, setzt er sich darin mit dem Verhältnis von Völkerrecht und Bolschewismus auseinander. Einer seiner wichtigsten Referenzautoren war der Moskauer Völkerrechtler Eugene Korovine. Die Schriften Korovines fielen in die Übergangszeit der jungen Sowjetunion von der »heroischen Epoche« der permanenten Weltrevolution und des »Kriegskommunismus« zu der mehr national-reformerischen und revisionistischen Isolierungsdiplomatie und der »Neuen Ökonomischen Politik« und dem »Sozialismus in einem Lande«. Offiziell abgelöst wurde Korovines Theorie in der Sowjetunion erst 1935, unter anderem von Jewgeni Paschukanis' *Umrisse des Völkerrechts*, worin unter anderem der 1934 erfolgte Beitritt der Sowjetunion zum Völkerbund plausibilisiert wurde.

Grundsätzlich gelte in der Sowjetunion, so Kirchheimer, dass – anders als im bürgerlichen Rechtsverständnis – das Recht kein Ewigkeitsrecht, sondern ein »Zeitrecht im schärfsten Ausmaße« (Kirchheimer 1928: 147) darstellt. Völkerrecht ist für die Bolschewisten kein Friedensrecht, sondern temporäres »Waffenstillstandsrecht« (Kirchheimer 1928: 147). Die Sowjetunion erkennt lediglich einige wenige gemeinsame Interessen aller Länder an technischen Fragen wie dem internationalen Postwesen an. In den gegenwärtigen internationalen Organisationen wie dem Völkerbund erblickt die Sowjetunion einen verzweifelten Versuch imperialistischer Mächte, die gesetzlichen Regularien eines untergehenden Zeitalters zu konservieren. An dieser Stelle seiner Ausführungen greift Kirchheimer auf das Homogenitätspostulat für den Völkerbund zurück, das Schmitt ein Jahr zuvor in seiner Schrift *Kernfragen des Völkerbundes* aufgestellt hatte. Da »die leiseste und schwächste Homogenität der Interessen und Ge-

6 Lebenslauf Otto Kirchheimer. Archiv der Juristischen Fakultät der Universität Bonn, Promotionen 1927/28. Prüfungsakte Nummer 521–28 Otto Kirchheimer.

sichtspunkte« (Kirchheimer 1928: 148) unter den Staaten der Welt fehlt, muss die Sowjetunion Majoritätsentscheidungen durch den Völkerbund und jede Form der Internationalen Gerichtsbarkeit ablehnen. Ebenso sehr steht der Völkerbund mit seinem Selbstverständnis als Hüter und Verteidiger formaldemokratischer Legitimitätsprinzipien in Gegnerschaft zur Sowjetunion.

Für Kirchheimer ergibt sich daraus eine paradox anmutende Konstellation. In einer Epoche, in der in Europa in Theorie und Praxis der Abbau der traditionellen Souveränitätsvorstellung betrieben wird, verhilft ausgerechnet der Bolschewismus, der das Souveränitätskonzept in seiner Theorie ablehnt, diesem »in der Praxis zu einem neuen Siegeszug« (Kirchheimer 1928: 149). Als Beleg für diese These führt er einen 1925 erschienenen Aufsatz Korovines an, wonach es die momentanen »intérêts réels« der sozialistischen Republik im Umgang mit den kapitalistischen Mächten sind, welche den Rückgriff auf das Souveränitätskonzept aus taktischen Gründen für sinnvoll erscheinen lassen. Kirchheimer zufolge ist das Völkerrecht ein Indikator dafür, in welchem Ausmaß in Europa der traditionelle Nationalstaat bereits im »Schwinden« (Kirchheimer 1928: 149) begriffen ist. Demgegenüber hat Sowjetrussland »in einer für die Verschleierungstendenzen der heutigen Zeit fast unfassbaren Weise« (Kirchheimer 1928: 150) mit der Kommunistischen Partei einen bestimmten und bekannten Träger der Souveränität bezeichnet. Die eigentliche Pointe des sowjetischen Insistierens auf dem Souveränitätsbegriff im Völkerrecht sieht Kirchheimer nun allerdings nicht in einer Art Restaurierung des traditionellen Völkerrechts, sondern in etwas gänzlich Neuem: »der erstmalig vorgenommenen bewussten Trennung von Staat und Souveränität« (Kirchheimer 1928: 150). Die Souveränitätsansprüche der Bolschewiki sind an keine überlieferten staatlichen Grenzen gebunden. Ihre Souveränität ist potentiell universal und damit auch ihr Interventionsrecht. Denn ihr Herrschaftsanspruch erstreckt sich auf jeden Ort auf dem Globus, an dem es Proletarier gibt.

Um nicht missverstanden zu werden: Kirchheimer referiert die Völkerrechtsdoktrin der jungen Sowjetunion lediglich, er schließt sich ihr nicht an. Denn letztlich geht es ihm um die große Frage nach der staatlichen Souveränität in westlichen kapitalistischen Demokratien. Sein kurzer Ausflug in das Gebiet des Völkerrechts und der bolschewistischen Doktrin soll die Kontrastfolie zum Verlust und zur Verschleierung der Souveränität in den westlichen kapitalistischen Demokratien liefern. Die Nähe dieser Überlegungen des erst 23-jährigen Kirchheimers zur Theorie von Schmitt ist mit den Händen zu greifen. Und ebenso sehr die große Faszination, die für Kirchheimer von der starken Souveränitätsbehauptung des Bolschewismus ausging. Die gedankliche Nähe zu Schmitt zeigt sich auch an Kirchheimers Blick auf den Völkerbund. Schmitts Homogenitätspostulat folgend erachtet er die Homogenität von Interessen und Sichtweisen als Vorbedingung für internationale Gesetzgebung und internationale Gerichtsbarkeit.

So sehr Kirchheimer in seiner theoretischen Perspektive von Schmitt beeinflusst war, so wenig stimmte er hingegen mit Schmitt in dessen militanter Befürwortung des Nationalismus überein. Beim geselligen Beisammensein am Abend nach der Disputation am 25. Februar 1928 in Bonn brachen diese Unstimmigkeiten offen aus, auf die Schmitt nun nicht mehr verständnisvoll väterlich reagierte. Sei es, dass Kirchheimer offener als zuvor seine Kritik an den zumeist rechten und rechtsradikalen nationalistischen Kommilitonen aus dem Bonner Kreis um Schmitt äußerte oder dass er Schmitts politische Position direkter als zuvor angegriffen hatte. Für Schmitt endete der gemeinsame Umtrunk jedenfalls verdrießlich und am Abend notierte er in seinem Tagebuch: »Kirchheimer mangelt jedes Nationalgefühl, grauenhaft« (Schmitt 2018: 208).

5. Kirchheimers völkerrechtlicher Universalismus als Anti-Imperialismus

Zwei Jahre nach seinem Abschied in Bonn und seiner Rückkehr nach Berlin begann Kirchheimer, sich auch für andere Fragen des Völkerrechts und der Internationalen Politik zu interessieren und sich dabei von Schmitts Argumentationsmuster zu entfernen. Dies geschah in mehreren Buchbesprechungen sowie Randbemerkungen in Aufsätzen zu innenpolitischen Fragen. Auf zwei kurze Beiträge Kirchheimers möchte ich exemplarisch eingehen.

Der erste Beitrag ist eine Besprechung des Buches *Das Völkerrecht der Übergangszeit* von Eugene Korovine, die Kirchheimer für die sozialdemokratische Theoriezeitschrift *Die Gesellschaft* verfasste.[7] Korovine verwarf die Auffassung eines universell gültigen Völkerrechts. Er führte aus, dass es zwischen der Sowjetunion und der gesamten übrigen kapitalistischen Welt an dem für eine jede Völkerrechtsgemeinschaft notwendigen Minimum an Homogenität fehle. Korovine verwendete also genau dasselbe Argument, das Schmitt gegen die Möglichkeit eines Völkerbundes angeführt hatte.

In seiner Rezension bezeichnet Kirchheimer die Ausführungen als eine »voluntaristische Völkerrechtsauffassung« (Kirchheimer 1930: 324). Und er spart nicht mit Kritik. In zweierlei Hinsicht unterliege Korovine gravierenden Irrtümern. Erstens habe er eine naive und falsche Vorstellung von der angeblichen Interessenhomogenität der kapitalistischen Staatenwelt. Angesichts des Imperialismus der führenden Industriestaaten und ihrer Konkurrenz untereinander sei die Behauptung abstrus, die gesamte kapitalistische Welt sei wert- und

7 Vgl. Korovine 1929. Zur Bedeutung dieses Buches für die zeitgenössische Völkerrechtsdebatte vgl. Flechtheim 1936: 56–59.

interessenhomogen. Das hergebrachte Völkerrechtsystem bilde bei Weitem »keinen solchen geschlossenen politischen Kreis« (Kirchheimer 1930: 326), wie es Korovine unterstelle. Die Tatsache des Imperialismus und der internationalen Konkurrenz belege eher das Gegenteil.

Zweitens habe Korovine eine völlig verfehlte Konzeption von Homogenität:

> »In Wirklichkeit beruht die Homogenität der Völkerrechtsgemeinschaft nicht auf prinzipiellen Erwägungen […]. Sie beruht vielmehr auf einer Unmenge ständig wachsender notwendiger technischer und wirtschaftlicher Vereinbarungen, die ihrerseits erst gemeinschaftsbildend wirken.« (Kirchheimer 1930: 325).

Unter Rückgriff auf Max Hubers Schrift *Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts* von 1910 lautet Kirchheimers Gegenthese zu Korovine, dass das moderne Völkerrecht sukzessive »aus dem intensiven Interesse der Staaten an übereinstimmender Regelung […] herausgewachsen« ist bis zum heutigen »Umschlag des quantitativen in das qualitative Element« (Kirchheimer 1930: 325).

Mit diesen Einwänden gegen Korovines Homogenitätsvorstellung griff Kirchheimer zugleich die Position von Schmitt an, die er zwei Jahre zuvor noch selbst vertreten hatte. Korovine wie auch Schmitt setzen ein bestimmtes Maß an Homogenität voraus, aufgrund deren fester Grundlage erst völkerrechtliche Regelungen gefunden werden können. Kirchheimers wenige Sätze in seiner Rezension lassen erkennen, dass er auf internationaler Ebene von einem dynamischen Verständnis von Homogenität ausgeht, das an die an die Innenpolitik adressierte Integrationstheorie von Rudolf Smend erinnert. Internationale Gemeinschaftsbildung kann nur das Resultat von positiven internationalen Kooperationserfahrungen sein. Gleiches gilt für das Völkerrecht, das sich sukzessive aus einem Geflecht von zuerst zumeist technischen Übereinkommen herausbildet und sich über Präzedenzfälle und die gegenseitige Anerkennung von getroffenen Regelungen entwickelt.

In Korovines Buch findet er aber auch Positives. Zwei Anregungen hält Kirchheimer in diesem Zusammenhang für wichtig. Die erste betrifft die traditionelle Lehre vom Interventionsrecht. Angesichts des von vielen lateinamerikanischen Staaten geforderten Verbotes von Interventionen sieht er im gegenwärtigen Interventionsrecht »eine der schärfsten Bruchstellen der Völkerbeziehungen« (Kirchheimer 1930: 326). Kirchheimer zielt damit auf den Imperialismus der USA. Statt deren Interventionspolitik weiterhin hinter Rechtsbegriffen zu verschleiern, bedürfe das Völkerrecht einer sachlichen Analyse der Vorgänge in Lateinamerika. Die zweite Anregung hat methodische Implikationen. Als einer der ersten Theoretiker des Völkerrechts habe Korovine umfassend herausgearbeitet, in welchem Ausmaß neben den Staaten de facto weitere Faktoren und Akteure aufgetaucht sind, die das Völkerrecht prägen. Dazu gehören in-

ternationale Finanzmärkte ebenso wie international agierende Unternehmen und Interessengruppen. Die Rolle dieser Faktoren und Akteure müsse »aktiv und reaktiv im Völkerrecht in Zukunft anders gewertet werden« (Kirchheimer 1930: 326). Erst eine solche Ausweitung des völkerrechtlichen Regelungsbereichs gibt die »Klassenstruktur in der heutigen Staatenwelt« (Kirchheimer 1930: 326) ausreichend klar zu erkennen. Insgesamt liest sich Kirchheimers Rezension im Vergleich mit seinen zwei Jahre zuvor veröffentlichten Bemerkungen zur bolschewistischen Völkerrechtsdoktrin als vollständige Kehrtwende.

Zwei Jahre später besprach Kirchheimer ein weiteres völkerrechtliches Buch für *Die Gesellschaft*. Diesmal setzte er sich mit einem Autor aus dem eigenen politischen Lager auseinander. Georg Schwarzenberger war Schüler der Sozialdemokraten Carlo Schmid und Gustav Radbruch und gehörte einer Generation junger sozialdemokratischer Juristen an, die sich auf völkerrechtliche Fragen spezialisiert hatten (Steinle 2004). Sein Buch *Die Kreuger-Anleihen* (Schwarzenberger 1931) behandelte ein zu Beginn der 1930er Jahre in der deutschen Innenpolitik heftig debattiertes Thema. Der schwedische Privatkonzern von Ivar Kreuger hatte seit Mitte der 1920er Jahre mehreren finanziell unter Druck stehenden Regierungen in Europa Kredite gewährt. Solche Kredite waren gerade für Deutschland wichtig, um die im Versailler Friedensvertrag vereinbarten Reparationen bezahlen zu können. Im Gegenzug für die Kreditgewährung hatte der Kreuger-Konzern sich das Zündholzmonopol garantieren lassen, was in der Konsequenz bedeutete, dass in ganz Deutschland nur Streichhölzer, die aus seiner Produktion stammten, in den Handel gebracht werden durften. Die Finanzen des Deutschen Reiches waren im Zuge der Weltwirtschaftskrise so marode, dass die Regierung keinen anderen Ausweg mehr sah, als das Kreditangebot von Kreuger anzunehmen. Im Januar 1930 stimmte der Reichstag mit den Stimmen der Großen Koalition einer Monopolgarantie zu, die eine Laufzeit bis 1983 hatte.[8] Nach Erlangung der Monopolstellung erhöhte der Kreuger-Konzern sofort die Preise für Streichhölzer in Deutschland. Der Unmut über das Monopol und die Preiserhöhungen wurden zu einem ständigen Thema in der Öffentlichkeit der Weimarer Republik.

Die detaillierte Schilderung und Analyse des Vertragswerks mit dem Kreuger-Konzern durch Schwarzenberger nimmt Kirchheimer zum Anlass für grundsätzliche Überlegungen zu Vertragsbindung und staatlicher Souveränität in der Völkerrechtwissenschaft (Kirchheimer 1932). Kircheimer bemängelt, dass sich die deutsche Völkerrechtswissenschaft bislang so gut wie gar nicht der juristischen Analyse von Beziehungen zwischen Staaten und ausländischen Kapitalgesellschaften zugewandt habe. Die grundsätzliche Frage, die die Kreuger-Anleihen aufwerfen, lautet, ob es sich dabei um Verträge mit völkerrechtlicher Geltung

8 Die Bundesrepublik Deutschland übernahm diese Verpflichtung, so dass tatsächlich bis 1983 keine Streichhölzer von anderen Firmen in den Handel kommen durften.

oder um allein dem Landesrecht unterliegende Verträge handelt. Aufbauend auf Schwarzenberger vertritt Kirchheimer die Ansicht, dass es sich bei solchen Verträgen lediglich um Landesrecht und nicht um Völkerrecht handele. Eine These, die wichtige finanzpolitische Konsequenzen hat.

Die polemische Stoßrichtung, die Kirchheimer mit seiner Interpretation verfolgt, richtet sich gegen staatenübergreifende Eigentumsansprüche. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass er sich gegen die »Propagandisten eines angeblich allgemeinen Völkerrechtsgrundsatzes von dem unbedingten Schutze wohlerworbener Rechte von Ausländern« (Kirchheimer 1932: 374) gegenüber nationalen Gesetzgebern wendet. Kirchheimer teilt Schwarzenbergers Gegenposition zu diesen Ambitionen. Er gelangt allerdings über einen anderen argumentativen Weg dahin. Schwarzenberger stellt – »wohl in Anschluss an Korovine« (Kirchheimer 1932: 374) – eine Lehre von zwei sich fundamental unterscheidenden Völkerrechtsdoktrinen auf, der bürgerlich rechtsstaatlichen und der sozialistischen. Aufbauend auf diese Prämisse wäre eine zukünftige sozialistische Regierung in Deutschland nicht verpflichtet, Kreugers Monopolansprüche weiterhin anzuerkennen. Kirchheimer teilt diese Konsequenz. Er geht in seinem Argumentationsgang jedoch nicht so weit, das bestehende Völkerrecht in zwei rigide nebeneinander bestehende und voneinander abgeschottete Welten aufzusplitten. Es sei viel »vernünftiger, von dem für alle geltenden Völkerrecht auszugehen« (Kirchheimer 1932: 375). Das unbeschränkte Recht auf Privateigentum gehört Kirchheimer zufolge eindeutig nicht zu einem völkerrechtlichen Minimalkatalog.

In seiner Rezension wird einmal mehr die antikapitalistische und anti-imperialistische Stoßrichtung seines völkerrechtlichen Denkens deutlich. Er spricht sich für ein einheitliches Völkerrecht aus. Dessen Regularien sollten sich allerdings auf solche Fragen beschränken, welche die innere soziale Ordnung der einzelnen Länder unberührt lassen und damit auch Raum für eine sozialistische Regierungspolitik lassen.

Die Konsequenz dieses völkerrechtlichen Statements für die deutsche Innenpolitik zu Beginn des Jahres 1932 ist unzweideutig: Sollte es in Zukunft wieder eine von den Sozialdemokraten angeführte Regierung geben, so soll es ihr unbenommen bleiben, die mit dem Kreuger-Konzern vereinbarten Verträge aufzukündigen. Die daran anschließend entstehenden rechtlichen Konflikte fielen nach Kirchheimers Verständnis nicht in den Bereich des Völkerrechts, sondern oblägen allein der innerstaatlichen zivilrechtlichen Gerichtsbarkeit im Deutschen Reich. Das internationale Recht, so sein Credo, darf nicht zum Instrument der Verstetigung eines kapitalistischen Imperialismus werden.

6. Ausblick

Die anti-imperialistischen Stoßrichtungen bei Schmitt und Kirchheimer sind evident. Ebenso evident sind deren Differenzen. Schmitt argumentiert im Namen eines kämpferischen Nationalismus gegen den Feind des mit indirekten Mitteln agierenden anglo-amerikanischen Imperialismus. Das universalistische Völkerrecht und die Perspektive einer institutionell gesicherten Weltfriedensordnung glaubt er als perfiden Herrschaftsanspruch der angloamerikanischen Feinde entlarvt zu haben. Das Recht eines jeden Staates darauf, jederzeit einen Krieg vom Zaun brechen zu wollen, darf Schmitt zufolge nicht eingeschränkt werden.

Kirchheimer stand in seiner Dissertation noch ganz im Bann der Thesen von Schmitt auf der einen und von Korovine auf der anderen Seite. Bald aber öffnete er sich für die Perspektive eines internationalen Rechts, das längerfristig auf Kooperation und Frieden unter den Staaten abzielt. Den von Schmitt und Korovine vertretenen Konzeptionen einander ausschließender Rechtskreise hält er ein dynamisches Homogenitätskonzept auf Basis positiver Kooperationserfahrungen entgegen. Er transponiert gleichsam Rudolf Smends Integrationslehre auf die internationale Ebene. Den kapitalistischen Imperialismus möchte Kirchheimer im Rahmen eines intelligent beschränkten internationalen Rechts bekämpft wissen.

Später wurden die Differenzen noch gravierender. Während Schmitt in seinen öffentlichen Stellungnahmen die deutsche Kriegsführung fast bis zum Ende propagandistisch unterstützte, hoffte Kirchheimer beim OSS einen Beitrag zum schnelleren Sieg der Alliierten über Nazi-Deutschland leisten zu können. Dazu gehörten Analysen über die politische Stimmung in Deutschland, die Ermittlung der kriegstechnischen Kapazitäten des Reiches sowie Ratschläge bei der Auswahl von militärischen Zielen in Deutschland. Und während Schmitt nach 1945 unablässig das Recht der internationalen Staatengemeinschaft bestritt, die für die Kriegsverbrechen verantwortlichen Deutschen rechtlich zu belangen, hatte Kirchheimer schon zwei Jahre vor Kriegende damit begonnen, Franz L. Neumann bei der Vorbereitung der amerikanischen Prozessstrategie für die internationalen Kriegsverbrecherprozesse in Nürnberg zu unterstützen. Die unterschiedlichen Argumentationsweisen von Schmitt und Kirchheimer nach 1945 zum angemessenen rechtlichen und politischen Umgang mit den deutschen Kriegsverbrechen sind in ihren Weimarer Differenzen bereits in nuce enthalten. Auch später äußerte Kirchheimer sich immer wieder vereinzelt zu Fragen der Internationalen Politik. Vehement kritisierte er beispielsweise in seinem letzten Lebensjahr 1965 den Krieg der USA in Vietnam und ebenso vehement unterstützte er die ersten vorsichtigen Schritte zur Entspannungspolitik gegenüber der Sowjetunion. Seine Freunde John H. Herz und Erich Hula haben berichtet,

dass er vor seinem überraschenden Tod mit der Planung eines Buches über das Problem der Hegemonie in den Internationalen Beziehungen begonnen hatte (Herz/Hula 1969: xiii).

Kirchheimers Option für eine Verrechtlichung der Internationalen Politik ist nicht erst im Zuge der Ereignisse des Zweiten Weltkrieges entstanden, sondern geht bis zu seinen Weimarer Schriften und seiner Loslösung von Schmitt'schen Argumentationsmustern zurück. Aus der Perspektive einer Geschichtsschreibung der Frankfurter Schule sehe ich Kirchheimer als ersten ernsthaften Vorläufer des seit den 1990er Jahren von Jürgen Habermas verfochtenen Projektes einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts.

Literatur

Flechtheim, Ossip K. (1936), »Die Völkerrechtstheorie von Korovine und Paschukanis«, in: Ossip K. Flechtheim (Hg.), *Von Hegel zu Kelsen. Rechtstheoretische Aufsätze*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 55–80.

Herz, John H./Hula, Erich (1969), »Otto Kirchheimer – An Introduction to his Life and Work«, in: Otto Kirchheimer (Hg.), *Politics, Law, and Social Change*, New York: Columbia University Press, S. xi–xxxviii.

Horkheimer, Max (1931), »Die gegenwärtige Lage der Sozialphilosophie und die Aufgaben eines Instituts für Sozialforschung«, in: Max Horkheimer, *Gesammelte Schriften Band 3*, Frankfurt/M.: Fischer 1988, S. 20–35.

Horkheimer, Max (1932), »Vorwort«, in: *Zeitschrift für Sozialforschung*, Jg. 1, H. 1–2, S. I–IV.

Horkheimer, Max (1939), »Die Juden und Europa«, in: *Zeitschrift für Sozialforschung*, Jg. 8, H. 1–2, S. 115–137.

Horkheimer, Max (1995), *Gesammelte Schriften Band 16, Briefwechsel 1937–1940*, Frankfurt/M.: Fischer.

Horkheimer, Max (1996), *Gesammelte Schriften Band 17, Briefwechsel 1941–1948*, Frankfurt/M.: Fischer.

Katz, Barry M. (1989), *Foreign Intelligence. Research and Analysis in the Office of Strategic Services, 1942–1945*, Cambridge/MA: Harvard University Press.

Kirchheimer, Otto (1928), »Zur Staatslehre des Sozialismus und Bolschewismus«, in: Otto Kirchheimer, *Gesammelte Schriften Band 1, Recht und Politik in der Weimarer Republik*, Baden-Baden: Nomos 2017, S. 132–151.

Kirchheimer, Otto (1930), »Rezension: Eugene Korovine: Das Völkerrecht der Übergangszeit«, in: Otto Kirchheimer, *Gesammelte Schriften Band 1, Recht und Politik in der Weimarer Republik*, Baden-Baden: Nomos 2017, S. 323–327.

Kirchheimer, Otto (1932), »Rezension: Georg Schwarzenberger, Die Kreuger-Anleihen«, in: Otto Kirchheimer, *Gesammelte Schriften Band 1, Recht und Politik in der Weimarer Republik*, Baden-Baden: Nomos 2017, S. 373–376.

Kirchheimer, Otto (2021), *Gesammelte Schriften, Band 6, Politische Analysen für das OSS und das State Department*, Baden-Baden: Nomos.

Korovine, Eugene A. (1929), *Das Völkerrecht der Übergangszeit. Grundlagen der völkerrechtlichen Beziehungen der Union der Sowjetrepubliken*, Berlin: Rothschild.

Laudani, Raffaele (Hg.) (2016), *Im Kampf gegen Nazi-Deutschland. Die Berichte der Frankfurter Schule für den amerikanischen Geheimdienst 1943–1949*, Frankfurt/M./New York: Campus.

Mehring, Reinhard (2009), *Carl Schmitt. Aufstieg und Fall*, München, Verlag C. H. Beck.

Neumann, Franz L. (1924), »Der Boykott im Völkerrecht«, in: *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie*, begonnen von Julius Hatschek, fortgesetzt und hg. von Karl Strupp, *Band 1*, Berlin: De Gruyter, S. 155–159.

Neumann., Franz L. (1942), *Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus*, Hamburg: Europäische Verlagsanstalt 2019.

Schmitt, Carl (1924), »Die Kernfrage des Völkerbundes«, in: Carl Schmitt, *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur Internationalen Politik 1924–1978*, Berlin: Duncker & Humblot 2005, S. 1–26.

Schmitt, Carl (1925a), »Die Rheinlande als Objekt internationaler Politik«, in: Carl Schmitt, *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur Internationalen Politik 1924–1978*, Berlin: Duncker & Humblot 2005, S. 26–50.

Schmitt, Carl (1925b), »Der Status Quo und der Friede«, in: Carl Schmitt, *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur Internationalen Politik 1924–1978*, Berlin: Duncker & Humblot 2005, S. 51–72.

Schmitt, Carl (1926), »Die Kernfrage des Völkerbundes«, in: Carl Schmitt, *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur Internationalen Politik 1924–1978*, Berlin: Duncker & Humblot 2005, S. 73–194.

Schmitt, Carl (1927a), »Der Begriff des Politischen«, in: Carl Schmitt, *Positionen und Begriffe*, Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt 1940, S. 67–74.

Schmitt, Carl (1927b), »Der Völkerbund und Europa«, in: Carl Schmitt, *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur Internationalen Politik 1924–1978*, Berlin: Duncker & Humblot 2005, S. 240–248.

Schmitt, Carl (1928), »Völkerrechtliche Probleme im Rheingebiet«, in: Carl Schmitt, *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur Internationalen Politik 1924–1978*, Berlin: Duncker & Humblot 2005, S. 255–273.

Schmitt, Carl (1930a), »Die politische Lage der entmilitarisierten Rheinlande«, in: Carl Schmitt, *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur Internationalen Politik 1924–1978*, Berlin: Duncker & Humblot 2005, S. 274–280.

Schmitt, Carl (1930b), »Der Völkerbund und das politische Problem der Friedenssicherung«, in: Carl Schmitt, *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur Internationalen Politik 1924–1978*, Berlin: Duncker & Humblot 2005, 281–332.

Schmitt, Carl (1931), »Der Völkerbund«, in: Carl Schmitt, *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur Internationalen Politik 1924–1978*, Berlin: Duncker & Humblot 2005, S. 333–349.

Schmitt, Carl (1932a), *Der Begriff des Politischen*, Berlin: Duncker & Humblot 1963.

Schmitt, Carl (1932b), »USA und die völkerrechtlichen Formen des modernen Imperialismus«, in: Carl Schmitt, *Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur Internationalen Politik 1924–1978*, Berlin: Duncker & Humblot 2005, S. 349–377.

Schmitt, Carl (2018), *Tagebücher 1925 bis 1929*. Herausgegeben von Martin Tielke und Gerd Giesler, Berlin: Duncker & Humblot.

Schwarzenberger, Georg (1931), *Die Kreuger-Anleihen. Ein Beitrag zur Auslegung der internationalen Anleihe- und Monopolverträge sowie von der Lehre zum Staatsbankrott*, München/Leipzig: Duncker & Humblot.

Söllner, Alfons (Hg.) (1982), *Zur Archäologie der Demokratie in Deutschland*. 2 Bände, Frankfurt/M: Europäische Verlagsanstalt.

Steinle, Stephanie (2004), »Georg Schwarzenberger (1908–1991)«, in: Jack Beatson und Reinhard Zimmermann (Hg.), *Jurists Uprooted: German-Speaking Émigré Lawyers in Twentieth-Century Britain*, Oxford: Oxford University Press, S. 663–680.

Freiheit, Markt und Politik: Das alte liberale Versprechen ist nicht eingelöst

Birger P. Priddat

»Freiheit und Verantwortung« ist eine klassische Formel bürgerlicher Gesellschaften. Freie bürgerliche Subjekte bestimmen selbstbewusst ihren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Handlungsrahmen. Ihre Freiheit verantworten sie vor niemand anderem als vor sich selbst – ein politisches Ideal demokratischer Selbstbestimmung. »Frei« heißt zum einen: frei von fremdbestimmter Herrschaft. Zum anderen: »frei« miteinander. In diesem aufklärerischen Kontext erwuchs die Politische Ökonomie, die heute zur *economics* geworden ist. Was änderte sich?

Im 19. Jahrhundert trennen sich bereits die Sphären: Die erste Sphäre ist eine Sphäre politischer Freiheit, sich selbst eine Ordnung der Beziehungen zu geben. Die zweite ist eine wirtschaftliche: frei, das heißt freiwillig miteinander zu handeln. Im ökonomischen Kontext ist die zweite Sphäre identisch mit einer Vorstellung liberaler Gesellschaften. Die Subjekte handeln frei in Wettbewerb, ohne vom Staat beeinträchtigt zu werden. Es zeigt sich, dass – so betrachtet – die Wirtschaftsfreiheit nicht automatisch mit der politischen Freiheit identisch ist. Die Ordnung des Politischen, als Staat, muss nicht notwendig demokratisch sein, wenn die Wirtschaftssubjekte ihre Freiheit gewährt bekommen. Sie halten den Markt für eine genügende Freiheitsarena, ignorierend, dass nur die Zugang haben, die zahlungsfähig sind.

Daraus entsteht eine Paradoxie: dass die Wirtschaftssubjekte ihre Markthandlungsfreiheit gegebenenfalls gegen ihren eigenen Staat verteidigen. Sie wollen sich gar nicht in der politischen Freiheit engagieren. Andererseits müssen sie es, um ihre Wirtschaftsfreiheit gewährleistet zu erhalten. Oder sie müssen sich mit der Herrschaft arrangieren. Die Wirtschaftsfreiheit kann auch Symbiosen mit nicht-demokratischer Herrschaft eingehen, wenn beide davon sich Vorteile erhoffen (Acemoglu/Robertson 2014). Aber dann sind Freiheit und Verantwortung aufgegeben bzw. entkoppelt.

Als klassische Formel der selbstbewusst werdenden bürgerlichen Gesellschaft in der Neuzeit bilden Freiheit und Verantwortung eine Ordnungsidee, die weder von Gott noch von adeligen dynastischen Herrschaften gesetzt ist, sondern durch die Bürger selbst – ein durchweg republikanischer Gedanke politischer Selbstbestimmung. Solange die absolutistische Fürstenherrschaft dominier-

te, bildet sich die Idee bürgerlicher Selbstbestimmung vorerst als Idee freien Handels aus: dass man frei mit anderen auf (internationalen) Märkten handeln könne. Der *douce commerce* wurde von Montesquieu als die neue zivilisatorische Institution der Menschheit angesehen, die die Kriegs-Erwerbs-Wirtschaft des Adels ablösen könne (Hirschman 1987; Priddat 2006; Jucker 2014 über adelige »Beute«-Ökonomie). Die Markt-Wirtschaft – vernehmlich erst die des Handels, später erst der Produktionen – wird – über die kameralistischen »policeylichen« Schranken (Simon 2004) hinausschießend – zu einem weltumspannenden freien Handelsnetzwerk, mit dem die frühen Kaufleute in Vertrauensrelationen (McCloskey 2006) umzugehen lernten. Es war – wenn man es so betrachtet – *die Einübung in eine virtuelle Republik freier Händler, das heißt in eine ökonomische oder marktliche Republik als Vorform der späteren politischen Republiken* (genauer Priddat 2022: Metamorphose IV).

Bewusst wird hier von »Republiken« geredet, obwohl der Gedanke der Selbstbestimmung aus der antiken Polis herrührt. Die (römische) *res publica* war eine Adelsrepublik (des Senatus), das heißt ein politisches Elitenkonzept. Anders die Polis, die über Verfassungswechsel differente Herrschaftsformen durchspielte – von der Monarchie bis zur Demokratie –, das heißt immer den *demos* als dritte Kraft mit einbauen musste (Ranciere 2002). »Freiheit und Verantwortung« war ein Elitekonzept: Nur diejenigen konnten frei entscheiden, die das Vermögen hatten, unabhängig und gebildet zu sein. Der Vermögensbegriff ist hier zweifach konnotiert: als Geld- oder Grundvermögen, das heißt Eigentümer und wirtschaftlich unabhängig zu sein, und zweitens als gebildete Kompetenz, die eigenen Interessen mit denen der anderen in Balance zu bringen. Adam Smith vertrat zum Beispiel ein solches Gentleman-Konzept (sogar mit einer gewissen Geringschätzung der Kaufleute, die von politischen Dingen fernzuhalten seien, da sie zu sehr auf ihre Eigeninteressen ausgerichtet seien (Blomert 2012; auch Anderson 2019: 53 ff.)).

Das Elitenkonzept ist auf einem Tugendkonzept (stoisch) gegründet: dass man maßvoll sei, indem man seine eigenen Interessen nicht verhehlt (die Freiheits-Dimension), sie aber gegen die Interessen der anderen abwägt (die Verantwortungsdimension) (zur stoïschen *oikeiois* bei Smith: Ronge 2015). Nur wer diesen Gentleman-Habitus hat, kann regieren bzw. politisch werden. Die leidenschaftsverführten und ungebildeten Massen hingegen sind nicht politikfähig.

Die politische Freiheit – das große abendländische Erbe der antiken Polis – ist ein komplexeres Unterfangen. Sie erfordert, dass alle Bürger untereinander gleich sind, das heißt dass niemand von Natur aus über andere herrschen kann (Rosanvallon 2017; Allen 2020, die sich auf Philipp Pettit's neorepublikanische Vorstellung von Freiheit als Nichtbeherrschung bezieht). Eine solche Herrschaft

– Demokratie ist »Volksherrschaft« – ist selbstbestimmte und -bestimmende Herrschaft. In der Neuzeit wird das als Vertrag aller miteinander illustriert (*social contract*): ein Narrativ selbstbestimmter politischer Ordnungsverfassung. Man einigt sich frei auf eine Ordnung, der man sich – weil frei entstanden – freiwillig unterstellt, indem man seine Souveränität aufgibt. Solche Verfassungen können – erst im 19. Jahrhundert – demokratisch geändert werden, durch Wiederaneignung der Souveränität durch das Wahlrecht (Rosanvallon 2017). Aber sie binden die Freiheiten der einzelnen an die gemeinsam gesetzte Ordnung. Freiheit kann nur über Bindung stabilisiert werden. Die Freiheit wird als Grenzbestimmung fixiert: Jeder kann frei handeln, wenn er die Freiheit der anderen gewährleistet. Die selbst gesetzte Ordnung bindet die Subjekte darin, zu niemandes anderen Nachteil zu handeln. Der eigene Vorteil bleibt zudem offen (wenn er nicht auf Kosten der Vorteile anderer geschieht). Darin können neue Ungleichheiten entstehen – auf der wirtschaftlichen Ebene. Aber politisch bleiben die Bürger formell gleich, unabhängig von ihren Vermögen.

Freiheit ist ein politischer Emanzipationsbegriff: niemandem untertan zu sein, außer sich selbst. Das Selbst-Ständig-Sein wird, als politisches Selbst, im *modus collectivus* gedacht. Dieses »Selbst« ist kein Ego, sondern ein Selbst, das zusammen mit anderen Selbsten erst den Stand bildet, in dem sie gemeinschaftlich Freie sind. Zu diesem Selbst gehört Vermögen: Vermögen, Selbstbewusstsein und Tugendhaftigkeit. So sahen sich zum Beispiel noch die klassischen Unternehmer, bevor sie Ende des 19. Jahrhunderts ihr Selbstbild änderten (Moretti 2013).

Das Selbst ist ein politisches, kein individualistisches Selbst, das heißt ein Selbst, das mit anderen Freien gemeinsam Politik betreibt. Diese Selbst-Herrschaft ist insofern weiterhin eine Herrschaft, als sie alle, die ihr zustimmen, bindet (= Ordnung). Zugleich beruht sie auf Selbst-Beherrschung in Verantwortung.

Was bei Aristoteles noch im Kontext der Politik an Tugenden ausgeformt wird, das heißt im Kontext der Gemeinschaftlichkeit (*koinonia*), wird in der »wirtschaftlichen Republik« der Händler, die ihre neue Handels- oder Marktgemeinschaftlichkeit erst geschichtlich erproben müssen, als Tugend neu gewendet: Redlichkeit, Ehrlichkeit, Vertrauen, Gerechtigkeit (McCloskey 2006; Fontaine 2014). Die noch nicht ausgeprägte Selbst-Herrschaft der »Wirtschaftsrepublik« findet sich in ihren Akteuren als ausgeprägte Form der Selbst-Beherrschung wieder, gleichsam als Substitut einer erst zu erlangenden Republik (die historisch dann im 19. Jahrhundert kam). Der ehrbare Kaufmann (Moretti 2013) war das notwendige personale Inventar einer noch ungeklärten Marktinstitution; man trat, um seine Freiheiten nutzen zu können, gegeneinander verantwortlich auf. Oder nach selbst gesetzten Regeln: *lex mercatoria*.

Die politiklose Politik

Die Smith'sche Idee, die Politik zu reduzieren (»Minimalstaatsidee«) und eine Hauptaufgabe der Politik, den *bonum commune* zu erlangen, in die Wettbewerbsdynamik des Marktes zu transponieren, konnte im 18. Jahrhundert als erfolgreiches Modell eingeführt werden, weil man gegenüber den korrupten und herrscherzentrierten Politikformen der Monarchie und absolutistischen Fürstenherrschaft weder Tugend- noch Wohlfahrtserwartungen hegen mochte. Die Bürger übernehmen einen Teil der Politik, die Herstellung des *salus publicus*, in ihre faktische Kompetenz: in ihre Marktwirtschaftsregie, was als *politiklose Form der Politik* auch in Monarchien als möglich gedacht werden konnte. Es war, wenn man so will, *die Idee einer Politikübernahme durch das Bürgertum ohne Revolution*, indem die Bürger, durch ihr gewöhnliches Tun auf Märkten – wie durch eine unsichtbare Hand (und nicht durch die sichtbare des Regierens) – das politisch-moralische Telos der Erreichung und Verbesserung des *bonum commune* mit erledigten.

Wir haben es im 18. Jahrhundert mit einem Eigentümer-Republikanismus zu tun, der sich eine Form der Demokratie über diese oligarchische Fassung hinaus deshalb nicht vorstellen konnte, weil man es für unmöglich hielt, dass Eigentumslose Bürger werden könnten und politisch abstimmen dürften. Erst die durch die amerikanische und die französische Revolution eingeführte Idee, dass alle Menschen Rechte besäßen, unabhängig von ihren Eigentumstiteln, brachte im 19. Jahrhundert die Gleichheit ins Spiel (Rosanvallon 2017), die die allgemeine Demokratie vorbereitete und zugleich neue Anforderungen an den Wohlfahrtsbegriff stellte, indem man die Frage der Verteilung der Reichtümer zu erörtern begann.

Durch Demokratie, also durch die politische Form der Herrschaft aller Bürger, entfiel ein wesentliches Moment des Smith'schen Gedankens, der von der Wohlfahrtsuntauglichkeit der monarchistischen Form der Politik ausging. Indem die Bürger ihre Politik selbst in die Hand nehmen, können sie sie der *invisible hand* entreißen, die ja nur mehr eine versteckte (deshalb »unsichtbare«) Form des »selber in die Hand Nehmens« war. Die wesentliche Differenz war die Verschiebung des Bürgerbegriffs und damit der Politikdimension.

Aus den Erfahrungen des 19. Jahrhunderts, dass die Marktdynamik zwar funktionierte, aber ihr Wohlfahrtsversprechen nicht einhielt, weil sie nur die erfolgreichen Bürger bediente, nicht die erfolglosen, antwortete die demokratische Form der Politik mit neuen sozialen Institutionen, die vornehmlich zum Ausdruck brachten, dass die politiklose Politik des Smith'schen Marktes gescheitert war und durch redistributive Politik zu ergänzen sei.

Wir können sagen, dass die Ökonomie in eine unglückliche Lage gekommen war, die dadurch entstand, dass sie ihre Wettbewerbs-Effizienz-Theorie der Wirtschaft in einem vormodernen, das heißt demokratielosen Raum entwickeln musste, mit der Folge, Wirtschaft politikunabhängig zu modellieren, und dass sie heute mit einer politikträchtigen Gesellschaft konfrontiert ist, die die Zumutung des 18. Jahrhunderts, die Politik zu minimieren, als Angriff auf die Emanzipation der Politik als Demokratie versteht. Deshalb sind die neoliberalen Vorstellungen einer Wirtschaftsgesellschaft nur in politikmüden Gesellschaften fruchtbar, nicht in politisch aktiven, überzeugungsstarken und hoffnungsträchtigen.

Die Extension der Politik als Demokratie war von der Ökonomie, die sich auf das Smith'sche Credo des 18. Jahrhunderts berief, nicht eingeplant gewesen. Die *social welfare theory* des 20. Jahrhunderts war eine Antwort auf das neue demokratische Politik/Ökonomie-Problem. Wenn Demokratie eingeführt wird, stellt man von der automatischen oder, wie wir vorhin sagten: mechanischen Erledigung des Wohlfahrtsanspruchs wieder auf politische Erledigung um, und zwar deshalb, weil Demokratie ein egalitäres Moment einführt, das es vorher nicht gab. Das egalitäre Moment besteht in dem Recht eines jeden Bürgers, über politische Abstimmung seine Lebensverhältnisse mitzubestimmen, und damit seine Wohlfahrt – und zwar durch ein Nicht-Markt-Verfahren.

Wechsel des Personals

Die Erörterungen des 18. Jahrhunderts von Mandeville/Smith verzichten auf die Tugendausstattung ihres Marktpersonals, und lassen stattdessen – ersatzweise – den Markt selbst die Ordnung emergent herstellen. Man traut den Tugendressourcen nicht mehr, sondern will die Freiheit durch den Markt geregelt wissen (Adam Smith's »natural order of liberty« (Smith 1776/1999)). Was einer in Freiheit zu viel will, wird durch die Konkurrenz der anderen, die alle auch *zu viel wollen mögen*, auf einen Durchschnitt gebracht (Priddat 1997). Je stärker sich die Märkte entwickeln, desto mehr geht es dann nicht mehr um vertrauensvoll verantwortlich miteinander umgehende Freiheitsakteure, sondern um eine breite Zulassung von *non-gentlemen*, die trotzdem geregelt in die Märkte einsteigen können, ohne Tugendvoraussetzungen mitzubringen. Indem man von der elite-arrangierten Freiheit und Verantwortung abrückt, müssen institutionelle Ordnungen die Regelung übernehmen. Der Markt anonymisiert; der Wettbewerb scheint die Verantwortung für die Vermeidung von Maßlosigkeit zu übernehmen – eine unpersönliche Instanz bzw. ein System, das auf die klassischen (Tugend-)Ressourcen verzichten kann. Indem in der Aufklärung die göttliche Ordnung verschwindet,

wird die wirtschaftliche Ordnung zur Ersatzinstitution. An die Stelle tugendhafter Selbst-Beherrschung und providentieller Himmelsordnung tritt die abschätzende (estimierende) Rationalität (eine Art individueller Klugheit: bei Aristoteles eine dianoetische, von den ethischen Tugenden abgesetzte Tugend). Es geht nun um *peer to peer*-Beziehungen, ohne sich kennen oder legitimieren zu müssen: eine durch Anonymität erreichte Zivilität oder, genauer gesagt, neue Wirtschaftskultur.

Indem aber die Freiheit der Marktnutzung die emergente Regulation überwiegt, trennen sich die Sphären: die Freiheit bleibt den Wirtschaftsakteuren überantwortet, aber die Verantwortung, gegen Exzesse und Hybris, liegt dann beim Staat bzw. beim juridischen System. In dem Moment, in dem der Staat von der adligen Herrschaft auf demokratische Selbstherrschaft umschwenkt, trägt die Politik die Verantwortung, das heißt die Bürger selbst, nunmehr nicht in ihrer Rolle als Wirtschaftsakteure (*bourgeois*), wie noch in der Politischen Ökonomie Adam Smith's, sondern als Bürger (*citoyens*).

Hier bricht das elitäre Gentleman-Modell ab; nicht mehr Bürger vereinigen individuelles und Allgemeininteresse in einer tugendhaften Selbstbeherrschung des Maßvollen, sondern die Wirtschaftsakteure nutzen die Freiheit, ohne noch in Verantwortung zu stehen. Die Verantwortung ist bald an die Politik delegiert: Sie soll die Folgen der (exzessiven) Freiheitsnutzung regeln. Das aufgeklärte Konzept der menschlichen Vernunft, die sich im Gentleman als Einheit von Selbst- und Fremdinteresse ausbilden sollte, verschwindet in einem Freiheitsbild der Märkte, die Verantwortung nur insofern tragen, als sie rechtliche Grundsätze einhalten (wenn überhaupt). Die gesellschaftliche Verantwortung ist kein Motiv des eigenen Handelns mehr. Rechtliche Grundsätze sind institutionale Regeln.

Nur in der Politik muss die Verantwortung geklärt werden: als Umsicht auf die Belange aller, als gesellschaftliches Bewusstsein. Verantwortung ist »Antwort geben« auf Fragen, wie das jeweilige Handeln das Handeln anderer beeinträchtigt, und ob man sich dieser externen Effekte bewusst sei. Verantworten ist eine Haltung, immer schon die anderen mitbedacht zu haben, um dann, wenn gefragt wird, wie, schon eine Antwort bereit zu haben. Verantwortung ist ein Beitrag zur Herstellung eines gemeinschaftlichen Maßes, das alle gemeinsam tragen können und wollen, bei aller sonst bewährten Freiheit. Die Freiheit wird erst durch diese verantwortliche Bindung reell.

Freiheit kann nicht willkürlich sein, das heißt *post hoc* erst bemessen lassen, wenn man geschädigt hat. Als verantwortlich ausgeübte Freiheit weiß man *propter hoc*, welche Achtsamkeit anderen gegenüber zu üben ist beim Realisieren der eigenen Interessen. Freiheit ist dann die Freiheit in Grenzen der Achtsamkeit aller anderen bzw. ihrer Nicht-Schädigung (*neminem laedere*: Mill 1986; Priddat 2002).

Double bind der Wohlfahrtsökonomie

Die *social welfare theory* des 20. Jahrhunderts wollte die optimale Mischung herausfinden: das *optimum optimorum*. Auf dem Markt sollten die Wirtschaftsbürger ihre optimale Privatgüter-Allokation koordinieren, in den politischen Wahlen sollten sie ihre optimale Öffentliche-Guts-Allokation koordinieren. Zugleich sollten beide miteinander koordiniert werden, was als interne Auseinandersetzung von *homo oeconomicus* und *homo politicus* in den Bürgern selbst stattfinden sollte. Indem die Bürger politische Parteien wählen, wählen sie Programme bzw. Bündel von öffentlichen Gütern, deren optimale Allokation durch Mehrheitswahlergebnisse dokumentiert werden. Indem die moderne Ökonomie als *social welfare theory* dem Bürger die doppelte Rolle aufdrängte, mit sich selbst klar zu werden über seine Ansprüche als *homo oeconomicus* und zugleich als *homo politicus*, wollte sie ihn nötigen, darüber nachzudenken, wieviel öffentliche Güter er sich meinte leisten zu können bei gleichzeitiger steuerlicher Beanspruchung seines Einkommens für private Güter.

Im Hintergrund dieser Hyper-Koordinations-Idee steht der alte ökonomische Gedanke, dass die Bürger private Güter öffentlichen Gütern allein schon deshalb vorziehen, weil sie den Konsum öffentlicher Güter mit anderen teilen müssen. Folglich würden sie sich für eine Minimierung öffentlicher Güter aussprechen. Doch kann dies nicht *eo ipso* vorausgesetzt werden, sondern ist vom normativen oder Wohlfahrtsdesign einer politischen Gesellschaft abhängig.

Was die Ökonomen als Kalkulation anlegten, war aber, ohne dass die Ökonomen dies wollten, eine Rückkehr der Tugenden, denn der Doppelrollenbürger musste sich für die öffentlichen Güter ja nicht nur überlegen, was er für sich an öffentlichen Gütern für angemessen hielt, sondern auch für andere. Je nachdem, welche Tugenden in der Gesellschaft eine Rolle spielten, fallen die Mixturen anders aus. In Gesellschaften mit starken öffentlichen oder sozialen Tugenden entstehen andere *social welfare profiles* als in stärker individuell nutzen- oder eigentumsorientierten. Heute wenden sich manche Konzepte wieder an Gemeinschaftstugenden. Trägt dieser konservative Sozialmodus?

Moderne Tugenden?

Was bedeutet das für uns? Freiheit und Verantwortung lassen sich aus der Spreizung zwischen Freiheit/Wirtschaft auf der einen und Verantwortung/Politik auf der anderen Seite nur herausnehmen, wenn innerhalb der Wirtschaft und ihrer Märkte neue Freiheit und Verantwortung-Relationen in dem Sinne entstehen,

dass die Verantwortung nicht an die Politik delegiert, sondern selbstständig übernommen wird. Eine Form dieser Verantwortungsübernahme sind die wohltätigen Stiftungen, die aber eine zeitliche Differenz einführen: erst einmal die Freiheit wirtschaftlicher Gewinnsteigerung mitnehmen, um später einmal einen Teil davon in wohltätige Güter zu verwandeln – eine Art diachroner Redistribution, aber ohne demokratische Kontrolle.

Wie kann innerhalb der Wirtschaft Freiheit und Verantwortung neu installiert werden? Alle Wirtschaftsbeziehungen, die nicht-anonym verlaufen, zum Teil auch Netzwerkbeziehungen, reflektieren anders als in anonymen Transaktionsprozessen, welche die Folgen für die anderen nicht notwendig bedenken müssen. Überall, wo solche Netzwerkrelationen existieren, haben wir im Grundsatz eine andere, soziale Basis des Transaktionalen. Denn immer dann, wenn man den anderen, die man transaktional bedient, immer wieder begegnet, wird man eher alles unterlassen, durch sein eigenes Handeln ihnen negative externe Effekte zuzufügen.

Das wird zweifach belegt: erstens durch die Studien der *behaviourial economics*, die Fairness, Reziprozität und Altruismus als häufige soziale Ressource herausgestellt haben. Und zweitens durch das Faktum, dass es mehr und mehr Menschen gibt, die Gemeinschaftsunternehmen nutzen oder *shared economies* (Rifkin 2014; Priddat 2015; Sundararajan 2016).

In beiden Prozessen finden wir eine neue Verknüpfung von Freiheit und Verantwortung: nämlich die Akteure für ihre Entscheidungen verantwortlich zu machen (das ist die rechtliche Dimension, die neue Haftbarkeiten herstellt) und die Akteure verantwortlich die Folgen ihrer Entscheidungen reflektieren zu lassen. Die zweite Linie wird organisatorisch/institutional erleichtert, wenn man Mitglied von Gemeinschaften wird, die ihre Mitglieder regelartig von der *moral decision* entlasten.

Freiheit und Verantwortung bilden eine politisch-ökonomische institutionelle Verschränkung. Mit modernen Märkten aber verbinden wir dies nicht mehr. Nicht nur in der Finanzkrise 2008/09 kam der Verdacht auf, dass die Banken ihre Marktfreiheiten nicht verantwortlich ausübten. Zugleich aber kam auch die Diskussion auf, ob es noch das Personal gibt, das sich verantwortlich als Bankier verstünde. Wenn dies nicht der Fall sei, wäre auf Selbstreflektion bzw. Selbst-Maßsetzung der Banken nicht zu setzen, und folglich würde die Politik verantwortlich für die Regulation des Bankensektors. Wir bewegen uns hier in Kernfragen moderner Wirtschafts- und Regulationspolitik.

Verantwortliches Handeln der Bankangestellten – zum Beispiel in der Kundenberatung bei Anlagen (Priddat 2012) – ist ein Widerspruch in sich selbst: Die anreizgetriebenen Angestellten könnten auf Verantwortlichkeit nur unter Verzicht auf Prämien setzen. Wenn aber die Banken selber nicht erheblich umstellen,

das heißt sich ihrer Verantwortung nicht bewusst werden, bleibt nur die Politik, auch wenn sie wenig Verständnis für die fachlichen Belange bei Regulationen aufweist. Wenn aber die Verantwortungsübernahme der Banken ausbleibt, bleibt die unsägliche Teilung von Freiheit und Verantwortung bestehen. Es sind Fragen, die beide überfordern, weil es in der Gesellschaft keinen Diskurs darüber gibt, was zum Beispiel Banken leisten und was nicht. Wir haben uns daran gewöhnt, den Banken Freiheiten zu geben, die vor vierzig Jahren als Gefahr und Betrug eingeschätzt wurden (Derivate). Was haben wir an Verantwortung verloren, als wir die Deregulation – als politische Entscheidungen – einführten?

Die Ökonomie hat im 19. Jahrhundert den Markt als Gleichgewicht und die Beteiligten als *rational actors* eingeführt. Die Individuen bewegen sich rational im Markt und der Markt optimiert ihre Bedürfnisse, unter der Bedingung der Knappheit. Dabei ist von den Menschen nicht mehr verlangt, als ihre Bedürfnisse (Präferenzen) und ihre Mittel (Budgets) mit den Preisen zu vergleichen. Dann erst regelt der Markt. Alle Maße sind durch Preis/Mengen-Regulationen gesetzt. Die Selbstbeherrschung, die in der klassischen Politischen Ökonomie noch eine Rolle spielen konnte, ist verschwunden. Indem man nur noch lernt, seinen Nutzen zu maximieren, verlernt man, Rücksicht/Verantwortung für die anderen zu übernehmen. Die Verantwortung ist an die Selbstregulation des Systems delegiert. Versagt der Markt, erfolgt eine zweite Delegation an die Politik, das heißt in Demokratien an die Parlamente, gleichsam »Bürgerkommitees«.

Daraus entsteht die Vorstellung, Freiheit könne rücksichtslos sein, da entweder der Markt oder die Politik Grenzen setze, die Nichtschädigung der anderen regelt, oder Schädigungen kompensiert. Wir haben kein selbstverständliches Bild einer gemeinschaftlichen Vernunft in den Märkten mehr. Spätestens jetzt merken wir, dass wir das Konzept der verantwortlichen Freiheit aufgegeben haben zugunsten einer formellen Freiheit, die realisieren darf, was wir wollen; allein die Budgets beschränken diese Art von Willen. Damit ist die Vernunftidee der bürgerlichen Gesellschaft verschwunden. Wir sind eine Ansammlung von Individuen, die ihre Nutzen maximieren. Mehr Interaktion ist nicht notwendig enthalten. Das Recht und die Politik, die die Gesetze macht, sind die einzigen Schranken. Aber die Politik kritisieren wir, weil sie so viele Schranken setzt, die unsere Freiheiten beschränken – so, als ob die Politik eine fremde Macht sei, obwohl wir, als Bürger:innen einer Demokratie, doch die wählen, die die Gesetze machen. Uns fehlt ein bürgerliches Selbstbewusstsein: Wir sind *ad fundamentum* der Souverän – weder die Regierungen, die Gesetze noch die Wirtschaft, aber wir wissen es nicht mehr.

Hier wird eine kulturelle Schwelle erreicht: nur was wir wiedergewinnen an Selbstbestimmung lässt uns in den Status als Verantwortliche eintreten. Andernfalls haben wir die Verantwortung abgegeben. Wenn wir uns als Souverän auf-

geben, die Politik/die Verantwortung an den fürsorglich-autoritären Superstaat delegieren, schätzen wir die Sicherheit und Gleichheit höher als die Freiheit. Indem wir die Verantwortung delegieren, schränken wir auch unsere Freiheit ein: zumindest die politische Freiheit, diese Prozesse bestimmen zu können, bzw. genauer: das verantwortliche Maß an Freiheit bestimmen zu können.

Shared economy?

Zwei Freiheit/Verantwortung-Projekte sind denkbar: die lokale Selbstverwaltung, und die wirtschaftliche Form von *shared economies*, als neue politische Ökonomie bzw. als politische Verantwortlichkeit innerhalb der ökonomischen Sphäre selbst. Alles, was uns angeht, ist potentiell Objekt unserer gemeinschaftlichen Aktionen. Hier liegt das Potential für die *shared economy* (Bala/Schuldzinski 2015; Gansky 2010; Priddat 2015; Sundararajan 2016).

Jeremy Rifkin sieht das Internet als eine Plattform für die Ausbildung der *shared economy* (Rifkin 2014). *Social networks* sind hypermoderne Formen des *community-building*. Sie haben nicht mehr die alten Werte der Gemeinschaft, sondern sind, als Netzwerke, lose Kopplungen. Aber sie sind zugleich auch neue Formen, die in dieser Formierung nicht erwartet wurden. Doch sind sie keine stabilen Gebilde, sondern fließende Kopplungen/Entkopplungen. Es gibt keine festen Gemeinschaftswerte. In den *social media networks* werden keine Verantwortlichkeiten postuliert oder gar übernommen, sondern es werden Blasen von Meinungen koordiniert, schnell wechselnd, aufmerksamkeitsgelenkt. Das ist eine andere Welt als die der alten Normengefüge – in Vielem de-institutionalisiert.

Man darf skeptisch bleiben. Auch darf man skeptisch bleiben, ob sich große Wirtschaftsformationen bilden, die auf Gemeinschaftlichkeit beruhen.[1] In der Hypermoderne, mit ihren diversen Projekten und Trajektorien, die verschiedene Ziele, Zukünfte und Entwicklungen repräsentieren, ist es nicht einfach, Verantwortung zu definieren. Die Freiheit hingegen erscheint als leicht: Es ist die der Wahl zwischen den diversen Angeboten. Welche davon auszuwählen sind, wird nicht mehr über Verantwortungsurteile betrachtet, sondern experimentell: Mal sehen, was sich wie entwickelt, um sich anzuschließen oder abzuwählen.

1 Elinor Ostrom (1999) beschreibt die commons, die sie untersucht, als nur bis max. 150 Leuten stabil; vgl. auch Priddat 2015 über die share economy.

Hypermoderne »communities«

Wir haben es in der Hypermoderne mit allerdings neuen Kulturformen zu tun: *mit einem remix* im Netz, mimetischem Kaufverhalten (eine moderne Form des Kollektivismus) und im *big-data*-Prozess geförderten Formen kollektiver Handlungsmuster, die das hypermoderne *community*-Verhalten für zirkuläre Verstärkungen des individualisierten Kaufangebotes nutzen (Priddat 2014a; Müßgens/Priddat 2022). Das hat eine überredende manipulative Seite (*economics of persuasion* (Priddat 2014b)), aber auch eine reelle *community*-Bildung. Die *social networks* bilden neue Formen der Vergemeinschaftung, die aber – gegen die alten – viel loser gekoppelt sind, hochvariant und lösbar: ein bewegliches Feld der Verknüpfungen, in das die Individuen schwarmartig hineingenommen werden. Die so ausgebildeten »communities« sind analogisierte Käufer:innenpopulationen (Marktdimension), oder Meinungs-Agglomerationen (Öffentlichkeit, Politikdimension). Jedwede Verantwortung wird an die anderen delegiert, deren (Kauf-)Verhalten man beobachtet und kopiert. Die Rifkin'sche Hoffnung, aus diesen losen Kopplungen neue Gemeinschaftlichkeiten erwachsen zu sehen, überschätzt die Bildung von Werten. Es sind eher Varietätspools, die schnell wechseln, also weder stabile Tugenden noch überhaupt stabile Mitgliedschaften und Standards bilden. Wenn sich darin Werte ausbilden, dann temporär, zeitinstabil, dynamisch (Priddat 2021).

Wenn wir uns der Entstehung der bürgerlichen Freiheit/Verantwortungs-Topik vergewissern, war das Thema mit einer bestimmten Haltung und Tugendprogrammierung der beteiligten Eliten verbunden. Wenn wir heute »Werte« beschwören, reden wir im Schatten dieser Elite-Kollektividee. Die hypermodernen *communities* aber sind jedem, der sich beteiligen will, zugänglich, ohne Elitenvoraussetzung, ohne vorgebildete Haltung. Diese Netz-Märkte bilden auch kein emergentes Korrektiv aus, »bilden« ihre Teilnehmer:innen nicht (oder nur marginal). Die Freiheit, die man marktlich hat, ist mit Risiko gekoppelt (betrogen oder getäuscht zu werden, die Qualitäten nicht geliefert zu bekommen etc.). Deshalb verlassen sich viele Konsument:innen auf Marken, weil man von ihnen erwartet, dass sie ihre Reputation nicht verspielen wollen, also im gewissen Maße »verantwortlich« anbieten (eine quasi institutionalisierte Zeichen-Welt). Doch ist deren Verantwortung funktional zu sehen: als eine Angebotsstrategie, die die Kund:innen bindet und davor schützt, sie zu verlieren. Die »Verantwortung« entsteht nicht aus einer Haltung, sondern aus Marktkalkül.

Wir müssen uns daran gewöhnen, dass es diese funktionalen Motive sind, die *keine Verantwortlichkeit, sondern Verantwortungssubstitute kreieren.* Sie mindern das Risiko, in der allgemeinen Handlungsfreiheit Schaden zu erleiden. Generell ist die alte Freiheit/Verantwortungsrelation in eine Freiheit/Risiko-Dimension

transformiert. Weil das Risiko dominiert, erfindet der Markt Versicherungslösungen (und, rechtlich, Haftungsvorschriften). Wer in ein Derivat investiert, *hedged* zugleich das Risiko (mit entsprechenden Kostensteigerungen).

Auch die Rifkin'schen »communities« sind riskant. Indem sie, als lose gekoppelte *net-communities*, keine Verantwortungs-Gemeinschaften bilden, sind sie genauso wie die hypermodernen Märkte Risiken ausgesetzt. Die Hoffnung auf neue Formen der Selbstbestimmung und damit der verantwortlichen Handlungen bleibt ein Versprechen, das durch die Informationsdynamiken und schnellen Wechsel der Aufmerksamkeiten die möglichen Verantwortlichkeiten dominieren kann. Die hypermoderne Marktkultur hat uns an Wechseldynamiken gewöhnt, deren verantwortungsbewehrte Beschränkungen wir nicht akzeptieren würden. Jedenfalls ist das klassische Modell der Freiheit, das auf verantwortlicher Selbstbeschränkung beruht, nur mehr eine geschichtliche Erinnerung. Die klassische Semantik taugt wahrscheinlich nicht mehr. Wir sind dabei, neue Formen einer Freiheit und Risiko-Verschränkung einzuüben.

Die hierin aufscheinende Selbstbeschränkung hat mit den alten Tugendkonzepten wenig zu tun: Es ist mehr die Angst vor Verlust und Sicherheit, die das Verhalten ändern mag. Die Verantwortung wird durch die Sorge (für sich selbst) ersetzt. Das Prinzip heißt dann: Versicherung (allgemeiner, über die bisherigen Formen von Versicherung hinaus; zum Beispiel auch versichernde, gewährleistende Politik). Wo die Freiheit in Stress gerät, wird sie in Frage gestellt. Versicherung ist nur scheinbar ein Verantwortungssubstitut. Wenn man sich versichert weiß, glaubt man, noch alle Freiheit zu haben, weil im Versagensfall jemand anders kompensiert. Das ist nicht nur riskant, eine Form des Spiels (*gambling*), sondern zugleich eine teure Variante. Die Versicherungsmentalität hat eine negative Seite: Indem man sich durch alle anderen versichert meint, meint man auch frei zu sein von Verantwortung. Die *communities* sind keine Arena selbstbewussten Auftretens, sondern »Schwarmverstecke«, in denen man sich anderen anschließen kann, ohne selbst eine entscheidende, andere orientierende Haltung einzutragen.

Möglicherweise können wir die ältere Semantik von Freiheit und Verantwortung nicht mehr aufrechterhalten. Alexander Pentland spricht von einer neuen »sozialen Physik« (Pentland 2014), in der Algorithmen neue *social patterns* entfalten, denen wir eingebettet und biographisch angeleitet folgen. Nun sind dies auch nur Konzepte, die aber insofern »sozial« sind, als wir uns dem Verhalten unserer Facebook-»friends« anerkennungsheischend anpassen. Die Freiheit der Anpassung aber hat nichts mehr mit dem älteren Freiheitsmodell zu tun. Statt Freiheit und Verantwortung entfaltet sich ein anderes Grundmuster: Anpassung und Anerkennung. Die Ökonomie bekommt eine andere Soziologie. Werden wir den *rational man* bald als eine verschwundene Restform selbstbe-

wusster Menschen erinnern? Wird dann aber auch parallel der souveräne Bürger verschwinden, und sich damit das Konzept der Demokratie verändern?

Literaturverzeichnis

Acemoglu, Daron/Robinson, James A. (2014), *Warum Nationen scheitern: Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut*, Frankfurt a. M.: Fischer.

Allen, Danielle (2020), *Politische Gleichheit*, Berlin: Suhrkamp.

Anderson, Elizabeth (2019), *Private Regierung*, Berlin: Suhrkamp.

Baecker, Dirk (2021): »Corona und die pulsierende Gesellschaft«, in: Markus Heidingsfelder/ Maren Lehmann (Hg.), *Corona. Weltgesellschaft im Ausnahmezustand?*, Weilerswist: Velbrück, S. 71–96.

Bala, Christian/Schuldzinski, Wolfgang (2015), *Prosuming und Sharing – neuer sozialer Konsum*, Verbraucherzentrale NRW.

Blomert, Reinhard (2012), *Adam Smiths Reise nach Frankreich oder die Entstehung der Nationalökonomie*, Berlin: Die Andere Bibliothek.

Fontaine, Laurence (2014), *Le marché. Histoire et usages d'une conquête sociale*, Paris : Gallimard.

Gansky, Lisa (2010), *The Mesh. Why the future of business is sharing*, London: Penguin.

Habicht, Gerhard (2018), *Care Sharing*, Wiesbaden: Springer.

Hirschman, Albert O. (1987), *Leidenschaften und Interessen. Politische Begründungen des Kapitalismus vor seinem Sieg*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Jucker, Michael (2014): »Beute«, in: Christof Dejeung/Monika Dommann/Daniel Speich Chasse (Hg.), *Auf der Suche nach Ökonomie*, Tübingen: Mohr-Siebeck, S. 17–46.

McCloskey, Deirdre N. (2006), *The Bourgeois Virtues: Ethics for an Age of Commerce*, Chicago: University of Chicago Press.

Mill, John Stuart (1986), *Über die Freiheit*, Stuttgart: Reclam.

Moretti, Franco (2013), *The Bourgeois: Between History and Literature*, London/New York: Verso.

Müßgens, Jean/Priddat, Birger P. (2022), »Contracts as cooperation. About an implicit ethics of transactions: gift-economy in e-commerce«, in: Josef Wieland/Lucio Biggiero/Derick De Jongh/Dominik Fischer/Birger P. Priddat/Adrian Zacari (Hg.), *The Relational View of Economics: Interdisciplinary Contributions to an Emerging Field of Research*, Cham: Springer VS, 311–331.

Ostrom, Elinor (1999), *Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt*, Tübingen: Mohr-Siebeck.

Pentland, Alexander (2014), *Social Physics: How Good Ideas Spread. The Lessons from a New Science*, New York: Penguin Press.

Priddat, Birger P. (1997), »Alternative Interpretationen einer ökonomischen Metapher: die ›invisible hand‹ bei Adam Smith«, in: *Ethik und Sozialwissenschaften*, Jg. 8, H. 2, S. 195–204.

Priddat, Birger P. (2002), »John Stuart Mill über Freiheit«, in: E. W. Streissler (2002), *John Stuart Mill, Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie, Schriftenreihe des »Dogmenhistorischen Ausschusses« des Vereins für Socialpolitik*, Bd. 115/XIX, 2002, Berlin: Duncker & Humblot, S. 17–42.

Priddat, Birger P. (2006), »Leidenschaftliche Interessen: Hirschmanns Theorem im Blickpunkt alternativer Rekonstruktionen«, in: Ingo Pies/Martin Leschke (Hg.), *Albert Hirschmanns grenzüberschreitende Ökonomik*, Tübingen: Mohr-Siebeck, S. 29–54.

Priddat, Birger P. (2012), »Vertrauen, Wissen, Nichtwissen – Bank-Kunden-Beziehungen in der Finanzkrise«, in: Klaus Kraemer/Sebastian Nessel (Hg.), *Entfesselte Finanzmärkte. Soziologische Analysen des modernen Kapitalismus*, Frankfurt a. M.: Campus, S. 263–279.

Priddat, Birger P. (2014a), *Homo Dyctos. Netze, Menschen, Märkte. Über das neue Ich: market-generated identities*, Marburg: Metropolis.

Priddat, Birger P. (2014b), *Economics of Persuasion. Ökonomie zwischen Markt, Kommunikation und Überredung*, Marburg: Metropolis.

Priddat, Birger P. (2015), »Share Economy: mehr Markt als Gemeinschaft«, in: *Wirtschaftsdienst*, 95. Jg., H. 2, Februar 2015, S. 98–101.

Priddat, Birger P. (2021), »Sind Werte noch modern?«, in: Jessica Lange (Hg.), *Werteorientierte Führung in Theorie und Praxis*, Berlin: Springer Gabler, S. 23–28.

Priddat, Birger P. (2022), *Im Schatten Aristoteles'. Ökonomie, Politik, Ethik. Die Metamorphosen des Wirtschaftlichen in der europäischen Geschichte. Wirtschaftsphilosophische Genealogien*, Marburg: Metropolis (in Vorbereitung).

Ranciere, Jacques (2002), *Das Unvernehmen: Politik und Philosophie*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Rifkin, Jeremy (2014), *Die Null-Grenzkosten-Gesellschaft. Das Internet der Dinge, kollaboratives Gemeingut und der Rückzug des Kapitalismus*, Frankfurt a. M./New York: Campus.

Ronge, Bastian (2015), *Das Adam-Smith-Projekt: Zur Genealogie der liberalen Gouvernementalitalität*, Wiesbaden: Springer VS.

Simon, Thomas (2004), *»Gute Policey«. Ordnungsleitbilder und Zielvorstellungen politischen Handelns in der Frühen Neuzeit*, Frankfurt a. M.: Klostermann.

Smith, Adam (1999), *Der Wohlstand der Nationen: Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*, München: dtv.

Sundararajan, Arun (2016), *The Sharing Economy. The End of Employment and the Rise of Crowd-based Capitalism*, Cambridge, MA/London: MIT-Press.

Solidarität: Konzept und Konzeptionen[1]

Rainer Forst

1. Ein umstrittener Begriff

Der Begriff der Solidarität ist schwer fassbar und umstritten, was die vielen Diskussionen zeigen, die sich um ihn entspinnen:[2] Ist Solidarität ein moralischer Wert beziehungsweise eine Tugend, oder ist sie auch in kriminellen Gruppierungen zu finden? Kann die Solidarität der einen die Rechte und die Stellung der anderen – und die Solidarität mit ihnen – verletzen? Ist Solidarität ein Gefühl, oder kann sie durch rationale Erwägungen des Eigeninteresses oder auch moralische Überlegungen motiviert sein? Ist Solidarität notwendigerweise von gruppenspezifischer Natur, oder kann sie auch universalistische Formen annehmen? Beruht sie auf sozialen Beziehungen und Erwartungen der Reziprozität, oder hat sie ihren Platz in Verhältnissen der Asymmetrie, der einseitigen Abhängigkeit und Verletzlichkeit? Lässt sich Solidarität mit Gerechtigkeitsansprüchen verbinden oder sogar auf ihnen gründen, oder ist sie das »Andere« der Gerechtigkeit und geht in altruistischer oder supererogatorischer Weise über sie hinaus? Kann sie durch das Recht institutionalisiert werden, oder setzt sie intrinsische Motive und freiwillige Handlungen voraus, zu denen man nicht gezwungen werden kann? Kurzum: Das Wesen der Solidarität – ihre Gründe, Motive, Inhalte, ihr Umfang und ihre Form – erweist sich als Gegenstand zahlreicher Kontroversen, nicht nur in Anbetracht der vielfältigen historischen Entwicklungslinien des Begriffs, sondern

---

1 * Mein Dank geht an die Teilnehmer:innen des Workshops »Solidarity: Its Nature and Value« am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz im Mai 2019 für hilfreiche Kommentare und Fragen, insbesondere an die Organisatoren, Andrea Sangiovanni und Juri Viehoff, sowie an Margaret Kohn und Tommie Shelby für ihre Kommentare. Ein besonderer Dank geht an Felix Kämper, der die Übersetzung des Textes besorgte; er, Amadeus Ulrich und Ciaran Cronin haben mir auch durch wertvolle Hinweise geholfen. Der Beitrag ist (in etwas längerer Form) erschienen in Forst (2021); der Autor und die Herausgeber:innen danken dem Suhrkamp Verlag für die Genehmigung des Wiederabdrucks. Auf Englisch ist er als Normative Orders Working Paper 2/2021 erschienen.

2 Siehe zum Beispiel die verschiedenen Beiträge in Bayertz (1998b) sowie Banting/Kymlicka (2017), daneben die wichtigen Arbeiten von May (1996), Kolers (2016), Scholz (2008), Stjernø (2005), Brunkhorst (1997), Shelby (2005), Derpmann (2013), Sangiovanni (2015).

auch angesichts des unterschiedlichen Gebrauchs, den wir in unserem normativen Vokabular davon machen.[3]

Wenn wir beim Verständnis des Begriffs Fortschritte machen und einige seiner Unklarheiten überwinden wollen, sollten wir bestimmte analytische Sackgassen vermeiden. Es scheint unangebracht zu argumentieren, dass es verschiedene »Begriffe« der Solidarität gibt. Denn dann wären wir nicht mehr in der Lage zu erläutern, was sie allesamt zu Begriffen der *Solidarität* und nicht von etwas anderem macht.[4] In ähnlicher Weise sollten wir es vermeiden, uns von einem bestimmten Bild von Solidarität »gefangen« nehmen zu lassen (vgl. Wittgenstein 2003: § 115), etwa dem, das mit der sozialistischen Tradition oder mit politischem Aktivismus verbunden ist, und dieses zur »wahren« oder »authentischen« Form der Solidarität zu erklären.[5]

Ich schlage stattdessen vor, dass wir uns die von John Rawls (1975: 21) entwickelte Unterscheidung zwischen »Konzept« und »Konzeptionen« zunutze machen – das Konzept enthält die wesentlichen Merkmale eines Begriffs, während Konzeptionen dichtere Auslegungen dieser Merkmale sind – und die verschiedenen Konzeptionen von Solidarität in den sozialen und normativen Kontexten verorten, in denen sie eine besondere Rolle spielen. Diesem methodischen Ansatz zu folgen, erfordert jedoch besondere Sorgfalt. Denn weder kann man von einem quasi-platonischen, begrifflichen *eidos* ausgehen und daraus die Kriterien für jede legitime Verwendung des Begriffs ableiten noch kann man induktiv alle semantischen Verwendungen des Wortes auf gemeinsame Merkmale hin untersuchen, die dann das Kernkonzept ausmachen würden. Ersterer Ansatz ist dogmatisch, letzterer unkritisch und ohnehin unrealistisch. Vielmehr sollten wir ein »Überlegungsgleichgewicht« anstreben (um einen anderen Rawls'schen Begriff zu verwenden, wenn auch in einem anderen Sinne, als er es tat), indem wir zwischen paradigmatischen Beispielen und Formen von Solidarität in bestimmten geschichtlichen und gegenwärtigen Kontexten auf der einen und einer Bestimmung der grundlegenden Merkmale, die sie gemeinsam haben, auf der anderen Seite hin und her gehen. Das Ziel besteht darin, eine Definition des Konzepts zu finden, die sinnvolle Unterscheidungen zwischen den verschiedenen Konzeptionen von Solidarität erlaubt. Auf diese Weise können wir vielleicht einige der oben skizzierten Fragen beantworten und vor allem vermeiden, eine bestimmte Konzeption von Solidarität zum »eigentlichen« Konzept zu erklären – ein Fehler, der in den entsprechenden Debatten gelegentlich gemacht wird.

---

3 Zu einer erhellenden Analyse der verschiedenen Entwicklungslinien des Konzepts siehe Sangiovanni (2015). Im Hinblick auf die vorherrschenden Verwendungsweisen des Konzepts ist Bayertz (1998a) sehr nützlich.

4 Zu einer Argumentation gegen die Verwendung unterschiedlicher »Begriffe« in Bezug auf Freiheit (und in Abgrenzung zu Isaiah Berlin) siehe Forst (2007: Kap. 5) und in Bezug auf Toleranz Forst (2003: § 1).

5 Anders Jaeggi (2001).

2. Das Konzept der Solidarität

Das allgemeine Konzept der Solidarität bezieht sich auf eine bestimmte *praktische Einstellung* einer Person gegenüber anderen. Es beinhaltet eine Form des »Füreinander-Einstehens« (vom lateinischen *solidus*),[6] die auf einer *besonderen normativen Verbundenheit* mit anderen beruht, die ihrerseits durch ein *gemeinsames Anliegen* oder eine *geteilte Identität* konstituiert wird. Die beiden letztgenannten Begriffe schließen sich nicht gegenseitig aus, da eine geteilte Identität mit einem gemeinsamen Anliegen zusammenhängen kann. Dennoch bestimmt manchmal, wie im Fall der Solidarität der Arbeiterklasse, das gemeinsame Anliegen die Gemeinschaft mehr als eine bestimmte soziale Situation oder ein bestimmtes Identitätsmerkmal (zum Beispiel muss man kein:e Arbeiter:in sein, um sich mit der Sache der Arbeiterklasse solidarisch zu zeigen).

Solidarität drückt die Bereitschaft aus, mit anderen und zugunsten anderer zu handeln, und zwar aus dem Motiv heraus, die gemeinschaftliche Bindung zu affirmieren, das heißt das gemeinsame Anliegen oder die geteilte Identität (oder beides) zu fördern, wenn dies erforderlich ist. Solidarität als praktische Einstellung besteht, solange diese Bindung als wichtig und als verbindlich wahrgenommen wird, und sie tritt in Erscheinung, wenn entsprechendes Handeln als notwendig empfunden wird, insbesondere in Anbetracht von Bedrohungen oder besonderen Herausforderungen.[7] Solidarität ist auf der grundbegrifflichen Ebene nicht generell ein Kampfbegriff, doch sie wird als Praxis gefordert, wenn sie »gebraucht« wird, das heißt, wenn es um die Stärkung oder Verteidigung des gemeinsamen Projekts geht. Solidarisches Handeln ist freiwillig und beruht auf innerer Überzeugung, weil es dem Beweggrund der kollektiven Verbundenheit entspringt, wie sie von den Handelnden gefühlt und wahrgenommen wird (was Motivationskräfte nicht ausschließt, die ihnen aus ihrer Sicht keine andere Wahl lassen, als solidarisch zu sein, insbesondere wenn dies mit der starken sozialen Erwartung verknüpft ist, loyal zu handeln).[8]

Es ist wichtig zu beachten, dass solidarisches Handeln von den Mitgliedern eines Kollektivs gerade dann erwartet wird, wenn es kostspielig ist, auch dann, wenn es für das eng verstandene Eigeninteresse als zu kostspielig erachtet werden könnte. An diesem Punkt fallen Gründe, die in der »tieferen« gemeinschaftlichen Verbundenheit wurzeln, als rechtfertigende und motivie-

---

6 In der Tradition des römischen Rechts bezeichnet der Begriff eine besondere Art der Haftung einer Person für die von einer Gruppe verursachten Kosten. Diese Bedeutung ist ihm bis heute erhalten geblieben. Die Geschichte des Begriffs rekonstruiert Wildt (1995).

7 Dies wird betont von Sangiovanni (2015: 343–345). Mir scheint jedoch, dass Solidarität als praktische Einstellung – als Bereitschaft, bei Bedarf zu handeln – wesentlich ist, unabhängig davon, ob sie sich in Handlungen ausdrückt oder nicht.

8 Der Aspekt der Loyalität wird betont von Shelby (2005: 69 f.).

rende Kräfte ins Gewicht. Was das Kernkonzept der Solidarität betrifft, so ist es jedoch nicht gerechtfertigt, zu seinen definierenden Merkmalen zu zählen, dass ihre Forderungen immer supererogatorischer Natur sind,[9] da kostspielige Handlungen auch durch Pflichten der wechselseitigen, symmetrischen Solidarität eingefordert werden können. Auf der grundbegrifflichen Ebene ist es schwierig, den Punkt zu bestimmen, an dem die Forderung nach bestimmten Handlungen durch einige Mitglieder die Bande der Solidarität, die das Kollektiv zusammenhalten, überfordert, zumal die Menschen in der Regel verschiedenen, sich überschneidenden, möglicherweise aber auch konfligierenden Kontexten der Solidarität angehören (zum Beispiel einer Familie, politischen Gemeinschaft oder Klasse – das ist, mit anderen Worten, der klassische Stoff des Dramas). Das allgemeine Konzept der Solidarität beinhaltet keine bestimmte Maßvorgabe in Bezug auf das, was Solidarität in konkreten Kontexten erfordert. Dies wird durch die verschiedenen Konzeptionen der kollektiven Verbundenheit bestimmt, die besondere kontextuelle Formen der Solidarität ausbilden.

Bei der Solidarität ist ein gewisses Maß von Reziprozität im Spiel, da von *jedem* Mitglied einer solidarischen Gemeinschaft, das die Möglichkeit dazu hat, erwartet wird, solidarisch zu handeln; dies ist jedoch weit entfernt von einer einfachen ökonomischen Formel von Reziprozität, bei der man (idealerweise) ein Äquivalent für seinen Beitrag erhält oder bei der die Beiträge ungefähr gleich groß sein müssen (vgl. Jaeggi 2001). *Solidarische Reziprozität* bedeutet vielmehr: Der eigene Beitrag dient dem gemeinsamen Anliegen, und diejenigen, die mehr oder etwas Besonderes beitragen können, tun das auch, um dieses Anliegen zu befördern, ohne dass sie sich, wenn sie so handeln, überlegen oder ausgebeutet fühlen (und diejenigen, die weniger beitragen, sehen sich nicht als Mitglieder zweiter Klasse). Solidarische Reziprozität kann imaginäre und zugleich reale, höchst asymmetrische Züge annehmen. Dazu gehört auch die solidarische Unterstützung von Menschen, die auf eine bestimmte Art für eine Sache kämpfen, der ich mich verpflichtet fühle, auch wenn ich diese Menschen vielleicht nicht persönlich kenne oder sie sich in einer Position befinden, in der sie das, was ich erbringe, nicht erwidern können (und umgekehrt).[10]

Es wird oft gesagt, dass Solidarität am meisten dem schwächsten Mitglied eines Kollektivs geschuldet wird, aber das ist nur die halbe Wahrheit: Sie ist dem Kollektiv, seinem gemeinsamen Anliegen und Wohl *verpflichtet*, aber sie kann sich in Gestalt einer besonderen Sorge für die Schwächsten *materialisieren*, je nach

9 Dieser Annahme folgt Wildt (1998: 213).

10 Diese Art imaginierter Reziprozität geht über die Form von Reziprozität und gemeinsamem Handeln hinaus, die laut Sangiovanni (2015: 350) solidarisches Handeln definieren. Zu einer Diskussion transnationaler Solidarität siehe Gould (2007). Ich zögere, diese Art von Solidarität, wie Taylor (2015) es tut, als weniger »robust« zu bezeichnen.

der spezifischen Natur der kollektiven Verbundenheit. Es gibt viele historische Schichten, die sich in dem Begriff abgelagert haben und die hier unterschieden werden müssen, von der katholischen Soziallehre bis zur kommunistischen Bewegung oder zu Formen des Nationalismus.

Dies sind, zusammenfassend gesagt, die Komponenten des allgemeinen Konzepts der Solidarität, abstrahiert von konkreten Kontexten und Konzeptionen: eine *praktische Einstellung*, welche die Form einer Handlungsbereitschaft annimmt, die auf einer *gemeinsamen Verbundenheit* beruht, die ihrerseits ein gemeinsames *Anliegen* oder eine geteilte *Identität* voraussetzt, die gefördert werden sollen. Die Verbundenheit *selbst* ist die motivierende Kraft, und sie kann zu bestimmten Handlungen *jenseits* des eng verstandenen Eigeninteresses anhalten. Die betreffende *Reziprozität* kann viele Formen annehmen, auch asymmetrische, solange die Bindung eine Rechtfertigung dafür liefert, was es heißt, seinen Teil zu tun. Wenn diese Merkmale in einem bestimmten praktischen Kontext auftreten, begegnen wir einer Form von Solidarität.

3. Normative Abhängigkeit

Bis hierhin klingt Solidarität wie eine Tugend, und hinsichtlich ihres Charakters, das enge Eigeninteresse zu überwinden, um ein gemeinsames Anliegen zu fördern, ist sie das sicherlich auch. Aber das macht sie nicht zu einer *moralischen* Tugend oder zu etwas intrinsisch Gutem, da auch eine Mafiafamilie sehr stark von der Solidarität ihrer Mitglieder abhängt. Und nationalistische Bewegungen haben die Sprache der Solidarität historisch gesehen recht effektiv für viele Zwecke genutzt, auch für aggressive. Daher ist Solidarität eine moralisch neutrale Tugend, die für gute oder schlechte Anliegen und Ziele eingesetzt werden kann; sie ist hierin dem Mut etwa ähnlich.

Das Konzept selbst ist demnach *normativ abhängig*, was bedeutet, dass normative Konzeptionen von Solidarität der interpretativen Ergänzung durch andere normative Prinzipien (wie Gerechtigkeit) oder Werte (wie nationale Wohlfahrt oder der Ehre Gottes zu dienen) bedürfen. Das Konzept der Solidarität ist kontextuell und normativ promiskuitiv – es kann vielen Zwecken dienen und enthält keine bestimmten Zwecke in sich selbst, weder moralische noch politische. Das bedeutet, dass Gründe der Solidarität keine Gründe eigener normativer Art sind, die sich kategorisch von Gründen der Moral, Gerechtigkeit, Religion, Freundschaft und so weiter unterscheiden.[11] Sie sind jedoch insofern von besonderer Art, als Gründe politischer Solidarität beispielsweise dafür sprechen, das politische An-

11 Die gegenteilige Ansicht wird vertreten von Derpmann (2013).

liegen eines konkreten Kollektivs zu unterstützen, dem man sich verbunden fühlt und mit dem man sich identifiziert, auch wenn es andere politische Kollektive geben mag, die von ähnlicher Verfasstheit sind. Dennoch erlangt die Verbundenheit, die solidarisches Handeln rechtfertigt, nicht aufgrund der bloßen Tatsache der Mitgliedschaft Geltung.[12] Vielmehr ist sie für eine Person verbindlich, weil sie das Anliegen oder die Identität des Kollektivs, dem sie angehören mag, aus bestimmten normativen Gründen wertschätzt. Sie sieht gewisse Werte, mit denen sie sich identifiziert, durch diese und nicht durch eine andere Gemeinschaft *verkörpert* (obgleich sich dies ändern kann). Daher verknüpfen Gründe der Solidarität *unabhängige* evaluative Überlegungen mit einer besonderen Verbundenheit zu einem *konkreten* Kollektiv.

Unser normatives Vokabular enthält andere, ähnliche Begriffe wie Toleranz oder Legitimität, die nur dann eine persönliche oder institutionelle moralische Tugend zum Ausdruck bringen, wenn sie mit unabhängig und gut begründeten Rechtfertigungen verbunden sind. Anders als zum Beispiel die Gerechtigkeit stehen sie nicht für intrinsisch begründete Tugenden. Zwar mag auch eine bestimmte Interpretation von Gerechtigkeit nicht gut begründet sein, aber sie kann im Hinblick auf das Kernkonzept der Gerechtigkeit *selbst* – als Überwindung von Willkür in sozialen Beziehungen – kritisiert werden, während eine derartige reflexive Kritik im Fall von Solidarität oder Toleranz nicht möglich ist (obwohl sie oft versucht wurde).[13] Man kann einen bestimmten Akt der Solidarität dafür kritisieren, dass er nicht ausreichend solidarisch ist, aber das sagt uns nichts über den Wert des Anliegens, das befördert werden soll. Ob eine Handlung oder Haltung der Solidarität gut begründet ist, hängt von solchen Werten ab.

4. Normative Kontexte und Konzeptionen von Solidarität

Es lassen sich verschiedene *Konzeptionen* von Solidarität unterscheiden, abhängig von den Werten oder Prinzipien, die dem Band der Solidarität in bestimmten *praktischen Kontexten* normative Substanz verleihen. Das macht meine Auffassung auf gewisse Weise kontextualistisch und nimmt die Vielfalt dessen ernst, was mit einer »gemeinsamen Verbundenheit«, einer »geteilten Identität« oder einem »gemeinsamen Anliegen« gemeint sein kann. Wie wir oben gesehen haben, müssen diese Begriffe etwas ausdrücken, das für alle Mitglieder der solidarischen

12 Diese Sichtweise findet sich hingegen bei Rorty (1989: Kap. 9).

13 Siehe die Erörterungen über Toleranz und Legitimität als normativ abhängige Begriffe in Forst (2003: § 3; 2015: Kap. 8).

Gemeinschaft einen Wert hat; aber was dieser Wert ist und was er genau beinhaltet, hängt von dem jeweiligen Kontext ab.

»Kontext« ist dabei ein komplexer Begriff, der die folgenden Aspekte umfasst: Er spezifiziert den *normativen Charakter* (oder die Pointe) der solidarischen Verbundenheit und legt die Grenzen der solidarischen *Gemeinschaft* fest. Es handelt sich nicht nur um einen Handlungskontext, sondern um einen normativen Kontext des Selbstverständnisses, sowohl individuell als auch kollektiv. Vor allem handelt es sich um einen *Rechtfertigungskontext*, der die relevanten Gründe für solidarisches Handeln bestimmt. Zugleich ist dieser ein Kontext normativ verbindlicher sozialer Beziehungen der *wechselseitigen Anerkennung*.[14] Welche Handlungen im Einzelnen gefordert sind, hängt von einem weiteren Schritt der kontextuellen Spezifizierung ab; beispielsweise gibt es eine generelle Konzeption von Solidarität unter Freund:innen, aber was genau eine konkrete Freundschaft von Freund:innen verlangt und was nicht, hängt von der Geschichte wie auch von der besonderen Art ihrer Beziehung ab.

4.1 Ethische Kontexte

In *ethischen* Kontexten von Familien und engen Partnerschaften, Freundschaften oder ähnlichen identitätsstiftenden Formen von Gemeinschaft basiert Solidarität auf besonderen gemeinschaftlichen Bindungen, die auf einer geteilten Vorstellung eines gemeinsamen Guten beruhen. Diese Bindungen begründen konkret, was es bedeutet, solidarisch oder unsolidarisch zu sein. Ich nenne solche Kontexte »ethisch«, weil die hier relevante, gemeinsam bejahte Vorstellung des Guten (zumindest teilweise) für die eigene ethisch-personale Identität, Lebensform beziehungsweise das eigene *ethos* konstitutiv ist. Wer in solchen Kontexten solidarisch handelt, bekräftigt die eigene Identität, das heißt, man erkennt dabei, wer und was man ist, und das gemeinsame Projekt ist Teil von einem selbst – und dies motiviert dazu, das zu tun, was geboten ist.

Die Art und Intensität des Engagements und der Handlungen, die geboten und rechtfertigbar sind, sowie der Umfang der solidarischen Gruppe hängen von solchen besonderen Identitätskontexten ab. Man ist in diesem Bereich in der Regel Mitglied mehrerer ethischer Kontexte, was zu Fragen der Priorität oder zu Konflikten führen kann, zum Beispiel zwischen der Loyalität und Solidarität gegenüber der eigenen Familie und der Religionsgemeinschaft, der man angehört, oder gegenüber einem Freund, der auf Unterstützung angewiesen ist. Keiner dieser Solidaritätskontexte ist personenneutral gerechtfertigt oder hat

14 Siehe meine Unterscheidung von Kontexten der Anerkennung und der Rechtfertigung in Forst (1994: Kap. V).

einen natürlichen Vorrang; alles ist eine Frage der ethischen Rechtfertigung, bei der die Frage, wer man ist und was man anderen schuldet, mit denen man eine starke gemeinschaftliche Verbindung hat, wesentlich ist. Eine solche Rechtfertigungspraxis, die sich daran ausrichtet, was einem »wirklich am Herzen liegt« (Frankfurt 1988), wird auch festlegen, was genau solidarisches Handeln bedeutet, einschließlich der Frage, ob Solidarität verlangt, etwas Wichtiges zu opfern oder Risiken einzugehen.

4.2 Rechtliche Kontexte

Es mag überraschend sein, den Bereich des Rechts als Kontext der Solidarität aufzuführen, da dies nicht mit den Begriffen von »gemeinsamer Verbundenheit« oder von »solidarischer Reziprozität« und der Idee, dass Solidarität ein freiwilliger, nicht erzwungener Akt ist, zusammenzugehen scheint. Und in der Tat denken viele, dass Solidarität außerhalb der Sphäre rechtlicher Pflichten und Zwänge oder, mehr noch, schlichtweg außerhalb dessen, was die Gerechtigkeit verlangt, angesiedelt sein muss (vgl. Wildt 1998; Denninger 1998). Seit Hegel und Durkheim gehen wir – wie auch Frank Nullmeier (2006) in seinem Werk hervorhebt – jedoch davon aus, dass moderne Gesellschaften bestimmte Formen institutionell vermittelter Solidarität voraussetzen, bei denen man seinen Teil beiträgt, ohne dafür direkte Gegenleistungen zu erwarten (vgl. Durkheim 1992; Honneth 1992). Sozialversicherungen sind ein Beispiel für solche Systeme, weshalb sie auch »Solidargemeinschaften« genannt werden (vgl. Metz 1998; Preuß 1998). Leibniz kann als Vordenker solcher Systeme »institutionalisierter Solidarität« gelten (Esping-Andersen 1999), weil er für eine Versicherung (bei Feuer und Überschwemmung) – *assecurazione contra casus fortuitos* – plädierte, in der die Gesellschaft als Ganze für die von Katastrophen Betroffenen einstehen sollte (Leibniz 1986; Zwierlein 2011). Er verglich die Gesellschaft mit einem Schiff, für dessen Wohlergehen alle mitverantwortlich sind, sodass wir uns in einem Notfall um der allgemeinen Kooperation willen gegenseitig helfen müssen – wobei er hinzufügte, dass die betreffende Not nicht das Ergebnis des eigenen schuldhaften Verhaltens sein sollte.

Viele Sozialversicherungssysteme bauen auf solchen Ideen auf, darunter auch die Sozial- und die Gesundheitsfürsorge des Wohlfahrtsstaats, und es blieb umstritten, ob Nachlässigkeit und andere Laster jemanden aus dem System der Solidarität ausschließen oder nicht. Das sind Fragen, die auch heute noch von Relevanz sind, sowohl in der Praxis als auch in der Theorie, wenn man beispielsweise an den Glücksegalitarismus und seine (zu) strikte Unterscheidung von eigener Verantwortung und nicht zu verantwortenden Umständen denkt (vgl. Forst 2020). Jedenfalls: Ob es sich um ein privates Versicherungssystem handelt (zum

Beispiel eine Auto- oder Hausversicherung), zu dem man beiträgt, ohne notwendigerweise eine Gegenleistung zu erhalten, während andere aufgrund von nachlässigem Verhalten oder Pech aus Notlagen befreit werden, oder ob es sich um ein sozial verpflichtendes System handelt (zum Beispiel eine allgemeine gesetzliche Krankenversicherung), jedes Mal ist eine Form der solidarischen Reziprozität im Spiel, da allgemein akzeptiert wird, dass die Bedürftigen mehr Leistungen erhalten als die Nicht-Bedürftigen.

Die Rechtsform schließt Solidarität auch in einem verpflichtenden System nicht aus. Wie Durkheim zu Recht argumentierte, sind seine Mitglieder dazu aufgefordert, das System nicht nur und nicht in erster Linie wegen seines Sanktionspotenzials zu akzeptieren, sondern aufgrund seiner Rechtfertigung, seiner *raison d'être* und seiner Funktionsweise – was bedeutet, dass sie es weder persönlich ausnutzen, selbst wenn sie es könnten, noch politisch zu ihren Gunsten zu verändern trachten, selbst wenn sie dies mit Unterstützung der Mehrheit tun könnten. Sowohl als Rechtsunterworfene, die schummeln könnten, es aber nicht tun, als auch – und das ist wichtiger – als Gesetzgeber in einem demokratischen Rechtsstaat akzeptieren seine Mitglieder das solidarische System als gerechtfertigt und als Ausdruck einer gemeinsamen staatsbürgerlichen Verbundenheit. Andernfalls würden wir auf das Paradox stoßen, dass die sozialen Kämpfe der solidarischen Arbeiter:innen und anderer Gruppen für Sozialversicherungen im 19. und 20. Jahrhundert eigentlich Kämpfe waren, um die »wahre«, auf Freiwilligkeit beruhende Solidarität durch die Institutionalisierung sozialer Rechte zu überwinden. Diese Institutionalisierung ist aber kein Jenseits der Solidarität, sondern behält sie bei, als Anspruch, den sozialen, solidarischen Sinn solcher Systeme zu erkennen und zu akzeptieren (vgl. Marshall 1992; Brunkhorst 1997: Kap IV.3).

Was rechtliche Kontexte betrifft, so müssten funktionierende Rechtsstaaten die Gestalt von repressiven Polizeistaaten annehmen, wenn den Gesetzen nur aus Angst, bei Verstößen erwischt zu werden, Folge geleistet würde. Und aus politischer Perspektive ist die Annahme, dass »der Staat« als eigenständiger Akteur unabhängig vom politischen Willen von Bürger:innen rechtliche Verpflichtungssysteme installiert und die ihm Unterworfenen zu deren Einhaltung zwingt, das Überbleibsel einer vordemokratischen Vorstellung von Recht. Die Institutionalisierung eines Systems gesellschaftlicher Solidarität kann und sollte ein politischer Akt der Solidarität sein, ebenso wie seine Aufrechterhaltung und Verbesserung; und seine neoliberale Demontage kann mit gutem Grund als Akt der Entsolidarisierung kritisiert werden (vgl. Brown 2015).

4.3 Politische Kontexte

In politischen Kontexten treffen wir auf verschiedene Formen beziehungsweise Konzeptionen von Solidarität:

Eine *ethisch-politische* Form von Solidarität bezieht sich auf nationale Bindungen und eine gemeinsame Geschichte oder vielleicht sogar eine ethnisch-historische Identität, die als politische Identität und als ein Projekt interpretiert wird, das es zu verfolgen und fortzuführen gilt, beispielsweise durch nationale Unabhängigkeit. Die Tatsache, dass solche Gemeinschaften, ihre Geschichten und Bedeutungen oft »imaginiert« (Anderson 1988) oder fabriziert sind, bedeutet nicht, dass die motivierende Kraft solcher Ideen oder Gemeinschaften weniger stark ist. Nationalismus, gleich welcher Form, bleibt eine wichtige normative Motivationsquelle für Solidarität.

Eine *politisch-soziale* Form von Solidarität existiert dort, wo weniger ein ethisches Engagement für eine bestimmte gemeinschaftliche Lebensform, die als wertvoll angesehen wird, vorliegt, sondern wo ein gemeinsames Anliegen und ein Projekt die Menschen zum solidarischen Handeln motiviert, wie die Schaffung einer neuen Lebensform oder einer neuen Gesellschaft. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Selbstverständnisse des Kampfes, wie bei den Kämpfen für Klassenbefreiung, Demokratie oder ökologische Transformation. Die Art des Projekts kann moralisch oder eigennützig betrachtet werden; Interpretationen des Klassenkampfes können beispielsweise in einem marxistisch-hegelianischen oder einem nietzscheanischen Gewand daherkommen.

Politisch-soziale Solidarität zielt oftmals darauf ab, eine *gerechte* Gesellschaft zu errichten, wie bei Bewegungen für die Gleichheit der Geschlechter, gegen rassistische Diskriminierung oder für die Überwindung von Klassen- und Kastenausbeutung als gravierenden Formen der Ungerechtigkeit – »Unrecht schlechthin«, in Marx' Worten (Marx 1976: 390). Solche Bewegungen haben gewisse Elemente mit ethisch-politischen Kollektiven gemeinsam, da sie mit einer positiven Sicht auf bestimmte marginalisierte oder ausgebeutete Lebensformen einhergehen; doch die Stoßrichtung dieser gemeinschaftlichen Kämpfe ist die Errichtung einer neuen, gerechteren Gesellschaft. Das ist es, was Solidarität erfordert; sie beruht auf Gerechtigkeit als einem *allgemeinen* Prinzip, das in einem *bestimmten* sozialen Kontext verwirklicht werden soll. Gerechtigkeitsbasierte Konzeptionen von Solidarität kommen auf zwei Weisen vor: solche, die Solidarität verlangen, um eine gerechte politische und soziale Ordnung zu *etablieren*, und solche, die Solidarität verlangen, um sie zu *bewahren* – wobei Gerechtigkeit zu bewahren auch impliziert, sie zu fördern und zu verbessern. Letzteres erfordert ein Gerechtigkeitsethos, das den Menschen Gründe gibt, nicht nach ihrem kurzfristigen Eigeninteresse zu handeln oder zu wählen, ein Ethos, das in der Form von Rechts-

pflichten nicht vollständig eingelöst werden kann.[15] Es impliziert eine Form von solidarischer Reziprozität, die auf der Überzeugung beruht, dass soziale Gerechtigkeit eine Balance zwischen Beiträgen und Leistungen beinhaltet, die nicht der Optimierung des Eigeninteresses im engeren Sinne dient (Sangiovanni 2015).

In heutigen Gesellschaften ist Solidarität oft in einer Art und Weise gefordert, welche die Motive der Herstellung und der Erhaltung von Gerechtigkeit miteinander verbindet, weil die bestehenden Institutionen Gerechtigkeit bestenfalls partiell verwirklichen und gleichzeitig untergraben. Gerechtigkeit im eigentlichen Sinne – den ich hier nicht ausführen kann[16] – bedeutet, die existierenden Institutionen (wie zum Beispiel die Nationalstaaten) zu nutzen, um angesichts der herrschenden transnationalen Verhältnisse globaler Ungerechtigkeit die bestehenden Hindernisse für die Errichtung transnationaler Institutionen demokratischer Gerechtigkeit aufzulösen. Die Solidaritätsgemeinschaft in Bezug auf soziale und politische Gerechtigkeit muss umfassender sein als der Nationalstaat, da Staaten an transnationalen Kooperationssystemen und vor allem an erzwungener und asymmetrischer »Kooperation« beteiligt sind, welche Verhältnisse politischer, sozialer und ökonomischer Ausbeutung einschließen, die durch Institutionen transnationaler Gerechtigkeit überwunden werden sollten. Aus einer umfassenden Gerechtigkeitsperspektive gesehen, darf nationale Solidarität nicht um den Preis mangelnder Solidarität mit anderen, die ausgebeutet und beherrscht werden, realisiert werden (Lessenich 2020).

In diesem Zusammenhang sind die Gründe für die Bestimmung einer Rechtfertigungs- oder Solidargemeinschaft andere als in ethischen Kontexten. Dort ist die Grundlage für Solidarität die ethische Einbindung in einen gemeinschaftlichen Kontext; im Fall der Gerechtigkeit ist die Grundlage eine moralisch-politische Konzeption dessen, was man anderen als Mitgliedern einer gemeinsamen normativen Ordnung schuldet, die nationale Grenzen überschreiten mag (vgl. Habermas 2013: 102–111). Dies impliziert ein normatives (und abgestuftes) Verständnis von Solidarität, das auf dem Prinzip beruht, dass niemand einer normativen Ordnung (inklusive der globalen Wirtschaft) unterworfen sein sollte, deren gleichberechtigte:r Co-Autor:in er oder sie nicht sein kann. Verpflichtet durch Ansprüche der Gerechtigkeit, schulden wir denjenigen Solidarität, denen eine solche Stellung verweigert wird, und sollten unseren Mitbürger:innen keinen normativen Vorrang einräumen, der dies verhindert.

Ein Sonderfall von Solidaritätspflichten, die auf Gerechtigkeitserwägungen beruhen, ist die Sicherstellung eines respektvollen Umgangs mit geflüchteten Menschen in den normativen Ordnungen, die sie erreichen (vgl. Owen 2020). Sie

15 G. A. Cohen, John Rawls und Jürgen Habermas sind sich in diesem Punkt einig; siehe beispielsweise Rawls (1975: § 79), Cohen (2010) und Habermas (2013).

16 Siehe meine Arbeiten zu transnationaler Gerechtigkeit in Forst (2007: Teil III; 2015: Teil V; 2019)

sind Mitmenschen, die vor Ungerechtigkeit oder vor Lebensbedingungen fliehen, die auch angesichts der bestehenden globalen Möglichkeiten zur Umverteilung von Ressourcen unerträglich sind, und die Mitglieder bessergestellter Länder schulden ihnen eine Stellung als Subjekte der Gerechtigkeit, die Ansprüche an sie als kosmopolitische Mitbürger:innen und als Mitglieder einer transnationalen normativen Ordnung der Ressourcenverteilung haben.

4.4 Moralische Kontexte

In *moralischen* Kontexten schließlich beruht Solidarität auf unserem gemeinsamen Menschsein und verlangt Handlungen, die von moralisch verpflichtender Hilfe in Notfällen bis hin zu supererogatorischen Handlungen jenseits jeder Annahme von Wechselseitigkeit reichen – abgesehen vielleicht von der Hoffnung, dass, sollten wir uns jemals in einer ähnlichen Lage befinden, andere auch etwas Ähnliches für uns tun würden. Solidarität deckt all diese Fälle ab, von »normaler« Hilfe bis hin zu extrem kostspieligen Formen der Unterstützung. Der Bereich der Solidarität lässt mithin einen Raum für äußerst solidarische und wertvolle Handlungen und Bemühungen zu; und ich sollte hinzufügen, dass dies generell der Fall ist, auch in anderen Kontexten.

Moralische Solidarität, die von Idealisten wie Schiller oder Beethoven traditionell als »Brüderlichkeit« (Munoz-Dardé 1998) bezeichnet wird (wobei sie Frauen entweder ignorieren oder als »Brüder« miteinbeziehen), ist nicht das »Andere« der Moral im Sinne ihres Gegenteils, selbst wenn Moral im Sinne Kants verstanden wird; vielmehr ist sie ein *Aspekt* der Moral, die andere als verletzliche Wesen anerkennt, für die man »einstehen« muss, angesichts ihrer Endlichkeit und Verwundbarkeit und angesichts der Tatsache, dass wir alle eine menschliche Lebensform teilen.[17] Die Moral ist letzten Endes eine Art von Sorge für und um andere, auch wenn man keine spezifische Lebensform oder Identität mit ihnen teilt. Die Einzigartigkeit und Verletzlichkeit der »konkreten Anderen« (Benhabib 2008) anzuerkennen und sie gleichzeitig als Gleiche zu achten und zu behandeln, ist genau das, was die Moral verlangt (Wingert 1993). Akte von Solidarität sind immer konkrete Akte, aber das bedeutet nicht, dass der Grund für ihre Ausführung nicht universalistischer Natur sein kann. Vom moralischen Standpunkt aus haben wir keinen guten rechtfertigenden Grund, uns nicht mit anderen in Not zu solidarisieren.

17 So Habermas (1991). Er nimmt dies zugunsten eines politischen Solidaritätsverständnisses zurück in Habermas (2013: 104, Fn. 23).

5. Fazit

Die vorgenommene Analyse soll dazu beitragen, nicht nur die verschiedenen Bedeutungen des Begriffs »Solidarität« zu erhellen, sondern auch einige seiner Fallstricke. Letztere ergeben sich vor allem daraus, dass eine bestimmte Konzeption von Solidarität mit dem Gesamtkonzept verwechselt wird, beispielsweise dadurch, dass man annimmt, Solidarität müsse immer ethischer oder politischer Natur sein, sie sei kategorisch von Gerechtigkeit zu unterscheiden oder sie sei immer supererogatorisch. Solidarität gibt es in vielen Formen und mit vielen Rechtfertigungen und Begründungen. Man darf diese Mannigfaltigkeit nicht reduzieren, sondern muss sie angemessen beschreiben.

Wie angedeutet, eröffnet dies die Möglichkeit von Konflikten zwischen den angeführten Kontexten und Dimensionen von Solidarität – unter Freund:innen, Genoss:innen, Bürger:innen oder all denjenigen, die unter Ungerechtigkeit leiden. Mein Hauptpunkt diesbezüglich ist, dass der normativ abhängige Begriff der Solidarität uns nicht sagt, welcher ihrer Formen wir Vorrang einräumen sollen. Dies ist der Punkt, an dem sich in einem Streit, zum Beispiel zwischen einer humeschen und einer kantischen Sichtweise, der Spaten zurückbiegt. Denn von Hume her könnte man argumentieren, dass die Formen, in denen die Identitätsinvestition am größten ist, also möglicherweise die ethischen, Vorrang haben sollten (Rorty 1989). Oder man könnte eine Moraltheorie der schlimmsten zu vermeidenden Übel entwerfen und damit dem moralischen Aspekt Priorität einräumen (abhängig allerdings von der ethischen Identifikation mit derartigen Prioritäten; Sangiovanni 2017). Kantische Positionen verstehen zwar die emotionale und soziale Anziehungskraft ethischer Formen der Solidarität, sind aber der Ansicht, dass diejenigen Formen von Solidarität, die mit dem kategorischen Imperativ der gleichen Achtung verbunden sind, größeren normativen Stellenwert haben sollten (Herman 2008; Forst 2007: Teil I). Der Grund dafür ist, dass im kantischen Verständnis Solidarität nur dann eine Tugend ist, wenn sie auf praktischer Vernunft beruht, die sich auf die beste Rechtfertigung unter gleichgestellten Menschen stützt. So gesehen verweist die Frage nach der Solidarität auf die umfassendere Frage, wie wir uns als moralische Wesen verstehen sollten.

Literatur

Anderson, Benedict (1988), *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, Frankfurt/M: Campus.

Banting, Keith/Kymlicka, Will (Hg.) (2017), *The Strains of Commitment. The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies*, Oxford: Oxford University Press.

Bayertz, Kurt (1998a), »Begriff und Problem der Solidarität«, in: ders., *Solidarität. Begriff und Problem*, Frankfurt/M: Suhrkamp, S. 11–53.

Bayertz, Kurt (Hg.) (1998b), *Solidarität. Begriff und Problem*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Benhabib, Seyla (2008), *Die Rechte der Anderen*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Brown, Wendy (2015), *Die schleichende Revolution. Wie der Neoliberalismus die Demokratie zerstört*, Berlin: Suhrkamp.

Brunkhorst, Hauke (1997), *Solidarität unter Fremden*, Frankfurt/M: Fischer.

Cohen, Gerald A. (2010), *Sozialismus. Warum nicht?*, München: Knaus.

Denninger, Erhard (1998), »Verfassungsrecht und Solidarität«, in: Kurt Bayertz (Hg.), *Solidarität. Begriff und Problem*, Frankfurt/M: Suhrkamp, S. 319–344.

Derpmann, Simon (2013), *Gründe der Solidarität*, Münster: Mentis.

Durkheim, Émile (1992), *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Forst, Rainer (1994), *Kontexte der Gerechtigkeit. Politische Philosophie jenseits von Liberalismus und Kommunitarismus*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Forst, Rainer (2003), *Toleranz im Konflikt. Geschichte, Gehalt und Gegenwart eines umstrittenen Begriffs*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Forst, Rainer (2007), *Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Forst, Rainer (2015), *Normativität und Macht. Zur Analyse sozialer Rechtfertigungsordnungen*, Berlin: Suhrkamp.

Forst, Rainer (2019), »Eine kritische Theorie transnationaler (Un-)Gerechtigkeit: Zur Vermeidung positivistisch halbierter Realismen oder Normativismen«, in: Ulf Bohmann/Paul Sörensen (Hg.), *Kritische Theorie der Politik*, Berlin: Suhrkamp, S. 297–329.

Forst, Rainer (2020), »The Point of Justice: On the Paradigmatic Incompatibility between ›Rawlsian Justice as Fairness‹ and Luck Egalitarianism«, in: Jon Mandle/Sarah Roberts-Cady (Hg.), *John Rawls. Debating the Major Questions*, Oxford: Oxford University Press, S. 148–160, erschienen auf Deutsch in Forst (2021).

Forst, Rainer (2021), *Die noumenale Republik. Kritischer Konstruktivismus nach Kant*, Berlin: Suhrkamp.

Frankfurt, Harry (1988), *The Importance of What We Care About*, Cambridge/UK: Cambridge University Press.

Gould, Carol C. (2007), »Transnational Solidarities«, in: *Journal of Social Philosophy*, Jg. 38, H. 1, S. 148–164.

Habermas, Jürgen (1991), »Gerechtigkeit und Solidarität. Zur Diskussion über ›Stufe 6‹«, in: ders., *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt/M: Suhrkamp, S. 49–76.

Habermas, Jürgen (2013), »Im Sog der Technokratie. Ein Plädoyer für europäische Solidarität«, in: ders., *Im Sog der Technokratie*, Frankfurt/M: Suhrkamp, S. 82–111.

Herman, Barbara (2008), *Moral Literacy*, Cambridge/MA: Harvard University Press.

Honneth, Axel (1992), *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Jaeggi, Rahel (2001), »Solidarity and Indifference«, in: Ruud ter Meulen/Wil Arts/Ruud Muffels (Hg.), *Solidarity in Health and Social Care in Europe*, Dordrecht: Kluwer, S. 287–308.

Kolers, Avery (2016), *A Moral Theory of Solidarity*, Oxford: Oxford University Press.

Leibniz, Gottfried W. (1986), »Öffentliche Assekuranzen«, in: ders., *Sämtliche Schriften und Briefe*, Bd. IV/3, Berlin: Akademie, S. 421–432.

Lessenich, Stephan (2020), »Doppelmoral hält besser: Die Politik mit der Solidarität in der Externalisierungsgesellschaft«, in: *Berliner Journal für Soziologie*, Jg. 30, S. 113–130.

Marshall, Thomas H. (1992), *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/M: Campus.

Marx, Karl (1976), »Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie. Einleitung«, in: ders./ Friedrich Engels, *Marx-Engels-Werke*, Bd. 1, Berlin: Dietz, S. 378–391.

May, Larry (1996), *The Socially Responsive Self. Social Theory and Professional Ethics*, Chicago: University of Chicago Press.

Metz, Karl H. (1998), »Solidarität und Geschichte. Institutionen und sozialer Begriff der Solidarität in Westeuropa im 19. Jahrhundert«, in: Kurt Bayertz (Hg.), *Solidarität. Begriff und Problem*, Frankfurt/M: Suhrkamp, S. 172–194.

Munoz-Dardé, Véronique (1998), »Brüderlichkeit und Gerechtigkeit«, in: Kurt Bayertz (Hg.), *Solidarität. Begriff und Problem*, Frankfurt/M: Suhrkamp, S. 146–171.

Nullmeier, Frank (2006), »Eigenverantwortung, Gerechtigkeit und Solidarität – Konkurrierende Prinzipien der Konstruktion moderner Wohlfahrtsstaaten?«, in: *WSI Mitteilungen*, Jg. 59, H. 4, S. 175–180.

Owen, David (2020), *What Do We Owe to Refugees?*, Cambridge: Polity Press.

Preuß, Ulrich K. (1998), »Nationale, supranationale und internationale Solidarität«, in: Kurt Bayertz (Hg.), *Solidarität. Begriff und Problem*, Frankfurt/M: Suhrkamp, S. 399–410.

Rawls, John (1975), *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Rorty, Richard (1989), *Kontingenz, Ironie und Solidarität*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Sangiovanni, Andrea (2015), »Solidarity as Joint Action«, in: *Journal of Applied Philosophy*, Jg. 32, H. 4, S. 340–359.

Sangiovanni, Andrea (2017), *Humanity without Dignity. Moral Equality, Respect, and Human Rights*, Cambridge/MA: Harvard University Press.

Scholz, Sally J. (2008), *Political Solidarity*, University Park: The Pennsylvania State University Press.

Shelby, Tommie (2005), *We Who Are Dark. The Philosophical Foundations of Black Solidarity*, Cambridge/MA: Harvard University Press.

Stjernø, Steinar (2005), *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wildt, Andreas (1995), »Solidarität«, in: Joachim Ritter u.a. (Hg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 9, Basel: Schwabe, S. 1004–1015.

Wildt, Andreas (1998), »Solidarität – Begriffsgeschichte und Definition heute«, in: Kurt Bayertz (Hg.), *Solidarität. Begriff und Problem*, Frankfurt/M: Suhrkamp, S. 202–216.

Wingert, Lutz (1993), *Gemeinsinn und Moral. Grundzüge einer intersubjektivistischen Moralkonzeption*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Wittgenstein, Ludwig (2003), *Philosophische Untersuchungen*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Zwierlein, Cornel (2011), *Der gezähmte Prometheus. Feuer und Sicherheit zwischen Früher Neuzeit und Moderne*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Bedarfsgerechtigkeit oder bedingungsloses Grundeinkommen? Ergebnisse aus Laborexperimenten[1]

Bernhard Kittel[2] und Stefan Traub[3]

1. Einleitung

Befeuert durch die COVID-19-Pandemie hat das Thema »bedingungsloses Grundeinkommen« (BG) in jüngster Zeit wieder neuen Auftrieb erhalten, denn ein BG verspricht scheinbar finanzielle Sicherheit für alle auch in wirtschaftlich (und gesundheitlich) schweren Zeiten. Öffentlichkeitswirksam hat im Juni 2021 der Verein »Mein Grundeinkommen e.V.« zusammen mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) ein Pilotprojekt gestartet, in dem 122 ausgewählte Versuchspersonen 3 Jahre lang monatlich 1.200 Euro erhalten.[4] Das Projekt wird von privaten Spendern finanziert und durch Begleitforschung evaluiert. Beispielsweise soll mit Hilfe von Haaranalysen geklärt werden, ob Grundeinkommensbezieher:innen[5] weniger Stress empfinden als Mitglieder einer Kontrollgruppe ohne Grundeinkommen.

Schon sehr früh in der Debatte über das BG hat Frank Nullmeier auf inhärente Widersprüchlichkeiten hingewiesen und seine Überlegungen wie folgt zusammengefasst:

»Resümiert man prinzipienbezogene und konsequentialistische Beurteilungen des Grundeinkommens, überwiegen aus meiner Sicht die Begründungsprobleme. Das Grundeinkommen stellt in prinzipienbezogener Sicht immer nur in dem Basisbereich Gerechtigkeit sicher, ist

1 Dieser Beitrag basiert teilweise auf einem Vortrag, den Bernhard Kittel und Stefan Traub anlässlich der Berlin Science Week während eines Lunchtime Meetings am 6. November 2019 am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) gehalten haben. Beide Autoren sind Mitglieder der DFG Forschungsgruppe FOR 2104 »Bedarfsgerechtigkeit und Verteilungsprozeduren«. Bernhard Kittel dankt für die Förderung durch den FWF im Rahmen des DACH Programms (Referenz: I 1888-G11 sowie I3804-G27). Stefan Traub dankt für die Förderung durch die DFG (Referenz: TR 458/6-2).

2 Institut für Wirtschaftssoziologie, Universität Wien, Kolingasse 14–16, A-1090 Wien. E-Mail: bernhard.kittel@univie.ac.at.

3 Professur für Volkswirtschaftslehre, insb. Behavioral Econcomics, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg. E-Mail: traubs@hsu-hh.de.

4 Für Details siehe den Internetauftritt des Vereins unter https://www.pilotprojekt-grundeinkommen.de/.

5 Wir verwenden die von den Herausgeber:innen empfohlene Variante geschlechtssensitiver Sprache, wenn wir uns auf Menschen beziehen. Wenn wir weiter unten von Rollen in abstrakten oder experimentellen Entscheidungssituationen sprechen, dann verwenden wir das generische Maskulin.

aber kein Instrument für die Beförderung gesamtgesellschaftlicher Gerechtigkeit« (Nullmeier 2007: 19).

Bezugnehmend auf dieses Resümee setzen wir uns in diesem Beitrag mit der Frage auseinander, welche Erkenntnisse die DFG-Forschungsgruppe FOR 2104 »Bedarfsgerechtigkeit und Verteilungsprozeduren«, in der wir mit Frank Nullmeier zusammenarbeiten, im Hinblick auf die Potenziale des BG liefert.

Während bisherige naturgemäß zeitlich und räumlich begrenzte Erprobungen des BG darauf deuten, dass das subjektive Wohlbefinden der Empfänger:innen steigt, bleiben die gesamtgesellschaftlichen Implikationen eines Systemwechsels in diese Richtung unbeachtet. Es ist aber möglich, aus über Umfragen erhobenen Einstellungen und Bewertungen von Gerechtigkeitsprinzipien sowie aus experimentellen Studien zu Verhaltensweisen in entsprechend gestalteten Kontexten Erwartungen über diese Implikationen zu bilden. Im folgenden Abschnitt referieren wir einige Befunde der umfragebasierten Forschung zu Gerechtigkeitseinstellungen. Anschließend fassen wir in Abschnitt 3 kurz die experimentelle Literatur zur Bedarfsgerechtigkeit zusammen. In Abschnitt 4 wenden wir uns der Anerkennung von Bedarfen in Laborexperimenten zu. Im 5. Abschnitt berichten wir von Verhandlungsexperimenten und der 6. Abschnitt beschäftigt sich mit den Konsequenzen bedarfsgerechter Umverteilung für Effizienz und Gleichheit. Der Beitrag endet in Abschnitt 7 mit Schlussfolgerungen für die Verteilungspolitik.

2. Das Boulding-Prinzip in den Gerechtigkeitseinstellungen der Bevölkerung

Die Stimmungslage der Bevölkerung in Bezug auf das BG lässt sich empirisch quantifizieren. Adriaans u.a. (2019b) haben unter anderem mit Hilfe der achten Welle (2016/17) des European Social Survey (ESS) (also noch vor der Pandemie) gezeigt, dass die Zustimmung zum BG – je nach Befragungszeitraum und Datenquelle – in Deutschland im europäischen Vergleich zwar relativ niedrig ist, mit zwischen 45 und 52 Prozent aber immerhin rund die Hälfte der Deutschen po-

sitiv über das BG denkt.[6] Jüngere Personen, Personen mit höherer Bildung und Befragte mit geringerem Einkommen neigten eher dazu, ein BG zu befürworten.

Um den Effekt der COVID19-Pandemie auf Einstellungen zum BG zu erfassen, wurde das ESS-Item zum BG in das Austrian Corona Panel Project (ACPP) (Kittel u.a. 2021) aufgenommen. Der Anteil der Menschen, die sich für und gegen das BG aussprachen, war sowohl 2016 als auch nach Abebben der ersten Welle der Pandemie im Mai 2020 in etwa gleich, es zeigte sich aber im Vergleich zwischen 2016 und 2020 eine Verschiebung hin zu extremeren Aussagen sowohl im zustimmenden als auch im ablehnenden Bereich der Skala (Schlögl/Prainsack 2020). Überproportional sprachen sich in der Krise selbstständig Erwerbstätige, Studierende und Arbeitslose für ein bedingungsloses Grundeinkommen aus, während Menschen, die ein risikoarmes und regelmäßiges Einkommen beziehen, häufiger Gegenpositionen einnahmen. Dies deutet darauf hin, dass Einstellungen zum bedingungslosen Grundeinkommen von der eigenen Position in der Gesellschaft und den damit zusammenhängenden Interessen abhängen.

Adriaans u.a. (2019b) schildern auch den Zusammenhang zwischen der individuellen Zustimmung zum BG und den Verteilungspräferenzen nach der Basic Social Justice Orientation (BSJO) Skala (Hülle u.a. 2018). Diese Skala erfasst die Zustimmung zu vier Verteilungsprinzipien: Anrecht (»Eine Gesellschaft ist gerecht, wenn Menschen aus Familien mit hoher gesellschaftlicher Stellung Privilegien in ihrem Leben genießen.«), Gleichheit (»Eine Gesellschaft ist gerecht, wenn Einkommen und Vermögen gleichmäßig auf alle Menschen verteilt sind.«), Bedarf (»Eine Gesellschaft ist gerecht, wenn sie sich um Arme und Bedürftige kümmert, unabhängig davon, was diese der Gesellschaft zurückgeben.«) und Leistung (»Eine Gesellschaft ist gerecht, wenn hart arbeitende Menschen mehr verdienen als andere.«). Befragte, die das Bedarfsprinzip befürworten, stimmten demnach auch häufiger einem BG zu. Anderseits führt – wenig überraschend – die Befürwortung des Leistungsprinzips zu signifikant geringerer Zustimmungswahrscheinlichkeit zum BG.

Adriaans u.a. (2019b) warnen zwar davor, ihre Ergebnisse zur Befürwortung des BG als tatsächliche Reformbereitschaft zu interpretieren, weil der wichtige Aspekt der Gegenfinanzierung in dieser hypothetischen Befragung außer Acht gelassen wird. Aber bereits ohne den Kostenaspekt zeige die Untersuchung einen wichtigen empirischen Konflikt zwischen Bedarfsgerechtigkeit und Leistungsge-

6 Den Befragten wurden kurz die wichtigsten Eigenschaften des bedingungslosen Grundeinkommens geschildert: Der Staat zahlt jeder Person ein monatliches Einkommen, das alle grundlegenden Lebenshaltungskosten deckt und viele bestehende Sozialleistungen ersetzt. Das Ziel des Grundeinkommens ist es, jedem einen minimalen Lebensstandard zu garantieren. Alle erhalten den gleichen Betrag, unabhängig von der Erwerbssituation. Eigenes Einkommen aus Erwerbstätigkeit oder anderen Quellen kann behalten werden. Das Grundeinkommen wird über Steuern finanziert.

rechtigkeit in Bezug auf das BG auf: »Diskutierte Modelle der Grundsicherung stehen vor der Herausforderung, die beiden breit geteilten Gerechtigkeitsprinzipien der gesellschaftlichen Verantwortung für die Deckung des individuellen Bedarfs und der Wahrung der Leistungsgerechtigkeit in Einklang zu bringen« (Adriaans u.a. 2019b: 270).

Eine Auswertung der neunten Welle (2018) des ESS von Adriaans u.a. (2019a) zeigt dann auch, dass über 84 Prozent der Befragten niedrige Einkommen – gemessen am untersten Dezil der Einkommensverteilung – in ihrem jeweiligen Land als ungerecht niedrig empfinden, aber weit weniger als 50 Prozent (in Deutschland sogar nur 41,5 Prozent) hohe Einkommen – gemessen am obersten Dezil der Einkommensverteilung – als ungerecht hoch. Bei der Frage nach der Zustimmung zu den vier verschiedenen Verteilungsprinzipien, die in die BSJO Skala einfließen, finden Adriaans u.a. (2019a) eine sehr geringe Zustimmung von nur rund 15 Prozent zum Anrechtsprinzip. In Deutschland liegt die Zustimmung zum Gleichheitsprinzip mit rund 40 Prozent deutlich niedriger als im Durchschnitt Europas (fast 60 Prozent). In allen Ländern Europas stimmen die Befragten mit rund 80 Prozent am häufigsten den beiden Prinzipien von Bedarf und Leistung zu. Interessant ist auch, dass die Zustimmung zum Gleichheitsprinzip im Gegensatz zu den anderen Verteilungsprinzipien stark vom Einkommen abhängt. Wohlhabendere Befragte stimmen dem Gleichheitsprinzip weniger zu.

Aus Sicht dieser Ergebnisse aus der empirischen Gerechtigkeitsforschung lässt sich somit festhalten, dass die Befragten sehr niedrige Einkommen als ungerecht empfinden und eine hohe Präferenz für das Bedarfsprinzip haben. Sehr hohe Einkommen werden aber durchaus akzeptiert, allerdings wohl nur, wenn sie auf Leistung beruhen und nicht auf leistungslos erworbenen Ansprüchen. Gleichheit in Bezug auf die Verteilung von Einkommen genießt im Vergleich zu Bedarf und Leistung deutlich geringere Zustimmung.

Die obigen empirischen Beobachtungen zu Verteilungspräferenzen stehen grundsätzlich mit einem Verteilungsprinzip im Einklang, das man als »Boulding-Prinzip« bezeichnen könnte (Traub u.a. 2005). Boulding (1962: 83) beschrieb folgendes Dilemma:

> »[...] if everyone gets his deserts, some may be driven from the table, and if everyone comes to the table, some may not get their deserts. In practice, this seems to be resolved by the establishment of a social minimum as reflected for instance, in the poor law, in social security and various welfare services. The principle of desert may come into play above this social minimum. That is to say, society lays a modest table at which all can sup and a high table at which the deserving can feast«.

Bei Knappheit von Ressourcen gelte es demnach, einen Kompromiss zwischen den Interessen der Bedürftigen und der Leistungserbringenden zu finden. Ein

sinnvoller Kompromiss sehe so aus, dass vorrangig die Grundbedürfnisse der Bedürftigen durch ein gesellschaftliches Minimum befriedigt werden sollten und darüber hinaus nach Leistung verteilt werden sollte.

So verlockend ein BG auch sein mag: Solange man die damit einhergehenden Finanzierungs- und Anreizfragen ausblendet, bleibt die anfangs dargestellte empirische Korrelation zwischen der Zustimmung zum BG und dem Bedarfsprinzip widersprüchlich. Wie Nullmeier (2020) in seiner Skizze für eine Theorie der Bedarfsgerechtigkeit ausführt, ist das Kernelement eines bedarfsorientierten Verteilungskonzepts eine Definition von Bedarf als: »[…] necessary, compelling, imperative, indispensable, essentially required – something that goes beyond mere desires of preferences and takes precedence over desires« (Nullmeier 2020: 191). Nullmeier stellt daraufhin fest: »There can be no theory of need-based justice without reference to a process by which needs are determined as socially or politically recognized. Recognition of needs, however, requires specific procedures in which what is recognized as need is also argumentatively identified as what is necessary« (Nullmeier 2020: 198). Die Gewährung eines bedarfsgerechten sozialen Minimums setzt also zwangsläufig einen Anerkennungsprozess voraus. Somit muss aber auch die Möglichkeit für Gruppen oder Gesellschaften bestehen, ungerechtfertigte individuelle Ansprüche – Trittbrettfahren – abzuwehren (vgl. Kittel 2020: 103). In kleinen Gruppen mit großer sozialer Integration findet dies durch soziale Kontrolle bis hin zum Ostrazismus statt. Große Gruppen und ganze Gesellschaften benötigen hingegen institutionelle Mechanismen, um zu verhindern, dass die mit der Bedarfsanerkennung verbundene positive Reziprozitätsbeziehung durch opportunistische Ausbeutung verdrängt wird. Dies spricht ganz klar für die Gewährung des gesellschaftlichen Minimums durch »bedarfsgeprüfte« Transfers und gegen ein BG.

Wir zeigen nun anhand von experimenteller Evidenz, dass »anerkannte« Bedarfe ein wesentliches Element einer positiven Theorie der Verteilungsgerechtigkeit sein müssen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ein BG, das auf die Prüfung der Bedürftigkeit verzichtet, nicht bedarfsgerecht sein kann. Es entspricht auch nicht den Präferenzen der Versuchspersonen in Experimenten, wenn sie tatsächlich zwischen eigenem Einkommen und Einkommen der Bedürftigen bzw. zwischen Effizienz und Gleichheit abwägen müssen.

3. Das Boulding-Prinzip in Laborexperimenten

Als Reaktion auf die durch Rawls (1971) initiierte theoretische Gerechtigkeitsdebatte hat sich eine sehr umfassende empirisch-experimentelle Literatur zu Ver-

teilungspräferenzen entwickelt (für Überblicke siehe zum Beispiel Konow 2003 und Gaertner/Schokkaert 2012). Schokkaert (1999) sieht die Notwendigkeit für ein derartiges Forschungsprogramm dadurch gegeben, dass die Durchsetzung von Verteilungsnormen in politischen Systemen durch ein in private Eigentumsverhältnisse eingreifendes Steuer- und Transfersystem einer demokratischen Legitimation bedürfe und es somit nicht akzeptabel sei, die Meinungen und Präferenzen der Bürger:innen außer Acht zu lassen. Konow (2003) plädiert für eine Forschungsagenda, die eine positiv-analytische Theorie der Verteilungsgerechtigkeit anpeilt, in die Elemente wie Gleichheit, Bedarf, Verdienst usw. einfließen und durch Kontextabhängigkeit zueinander gewichtet werden sollten. Angesichts der vielen individuellen und gesellschaftlichen Entscheidungen, in denen Gerechtigkeitsüberlegungen eine Rolle spielen, sei der Nutzen dieser Forschungsagenda nicht zu unterschätzen: »The resulting theory of justice would provide immeasureable assistance in many ways: it could help to explain phenomena impacted by it, to distinguish distributive preferences from other motives such as self interest, reciprocity and altruism, and to guide social policies« (Konow 2003: 1235).

Die Maximierung der durchschnittlichen Auszahlung unter Berücksichtigung einer Mindestauszahlung, was dem oben vorgestellten Boulding-Prinzip entspricht, ist hier eindeutig das dominierende Verteilungsprinzip (siehe u.a. Frohlich/Oppenheimer 1992). Beispielsweise ließen Traub u.a. (2005) in einem Fragebogenexperiment mit finanziellen Anreizen 61 Versuchspersonen verschiedene Einkommensverteilungen in eine von ihnen jeweils präferierte Reihenfolge bringen. Eine der Verteilungen aus jedem Versuchsaufbau wurde dann zufällig zur tatsächlichen Auszahlung ausgewählt, wobei die in der Präferenzordnung der zufällig ausgewählten Versuchsperson weiter vorne stehende Verteilungen höhere Auswahlwahrscheinlichkeiten hatten, um Anreizkompatibilität herzustellen. Das Boulding-Prinzip rangierte sowohl in der Analyse der durchschnittlichen Präferenzen als auch in der Individualdatenanalyse in allen Versuchsaufbauten auf dem ersten Platz oder den vorderen Plätzen in Bezug auf den Erklärungsgehalt des normativen Prinzips für das tatsächliche Entscheidungsverhalten. Traub u.a. (2005: 305) schreiben zu ihren Ergebnissen: »The impressive performance of Boulding's standard of behavior illustrates that people exhibit a propensity to trade off the chances of admitting more inequality against the risk of being among the worst off in society«.

Die häufig mit finanziellen Anreizen versehene und damit für die Versuchspersonen zu tatsächlichen materiellen Konsequenzen führende experimentelle Laborforschung liefert somit ein recht klares Bild, das mit den oben erwähnten repräsentativen, aber hypothetischen Befragungen kompatibel ist. Weder scheint der Wunsch zu bestehen, Gerechtigkeit im Sinne des Differenzprinzips durch Auslöschung aller Ungleichheit herzustellen, noch geht es allein um Effizi-

enz im Sinne der Maximierung der erwarteten Auszahlung. Angestrebt wird ein Kompromiss aus Bedarfsgerechtigkeit und Leistungsgerechtigkeit. Im Folgenden werden wir experimentelle Untersuchungen vorstellen, die die Anerkennung von Bedarfen explizit zum Gegenstand haben und zeigen, dass eine Mehrheit der Versuchspersonen bedarfssensitiv ist und dass für die Anerkennung von Bedarfen auch die Art der Information relevant ist, die zur Verfügung gestellt wird.

4. Anerkennung von Bedarfen im Diktatorspiel

Zur Untersuchung der sozialen Anerkennung von Bedarfen ist das Diktatorspiel (Kahneman u.a. 1986; Forsythe u.a. 1994) als ein Standardexperiment zur Enthüllung sozialer Präferenzen besonders geeignet. Im Diktatorspiel erhält jeweils eine von zwei Versuchspersonen die Rolle des »Senders« und die andere die Rolle des »Empfängers«. Der Sender wird mit einem Geldbetrag x ausgestattet, von dem er y an den Empfänger abgegeben kann und somit $(x - y)$ für sich selbst behält. Die endgültige Allokation ist dann durch $(x - y, y)$ gegeben. Im Gegensatz zum Ultimatumspiel (Güth u.a. 1982), in dem der Empfänger das Angebot y ablehnen und dadurch eine Allokation $(0, 0)$ herbeiführen kann, trifft der Empfänger im Diktatorspiel keine eigene Entscheidung. Strategische Erwägungen (direkte Reziprozitätserwartungen) können daher für den Sender keine Rolle bei der Festlegung des gesendeten Betrags spielen. Wie eine Metastudie von Engel (2011) zeigt, geben im Durchschnitt fast 64 Prozent der Sender einen positiven Betrag, obwohl dies deren eigene Auszahlung verringert. Gebende Sender verhalten sich somit entweder altruistisch oder ungleichheitsavers, das heißt, sie ziehen einen positiven Nutzen aus der Auszahlung des Mitspielers bzw. aus der Reduktion der Ungleichheit der Auszahlungen. Im Mittel werden von den Sendern, die etwas geben, 42,6 Prozent der eigenen Anfangsausstattung gegeben. Anderseits lässt sich für die restlichen rund 36 Prozent der Sender die Hypothese nicht verwerfen, dass sie sich als eigennützige Auszahlungsmaximierer verhalten.

In einer Reihe von experimentellen Studien wurde das Diktatorspiel so modifiziert, dass der Sender Informationen über den Empfänger erhält oder Kommunikation zwischen Sender und Empfänger möglich ist. Beispielsweise zeigen die Arbeiten von Brañas-Garza (2006) und Cappelen u.a. (2013), dass im Diktatorspiel mehr gesendet wird, wenn der Empfänger als arm oder in einem armen Land lebend beschrieben wird. Objektive Informationen über den Empfänger durchbrechen die in Experimenten sonst übliche Anonymität, verringern die soziale Distanz und erhöhen die Gebebereitschaft der Sender im Diktatorspiel.

Ein Diktatorspiel-Experiment, das die Anerkennung von Bedarf explizit zum Thema macht, wurde von Traub u.a. (2021) durchgeführt. Zunächst wurden objektive Informationen (Einkommen, BAföG, Anreisezeit zum Experimentallabor) über die ökonomische Situation der Versuchspersonen für ein derartiges Experiment gesammelt und anschließend wurde der subjektive »Verdienstbedarf« explizit abgefragt: »Dieses Experiment dauert insgesamt etwa eine Stunde. […] Berücksichtigen Sie bitte Ihre eigene Einkommenssituation, ob Sie BAföG bekommen und Ihre eigene An- und Abreisezeit zum/vom Labor. Welche Bezahlung halten Sie […] für ein einstündiges Experiment für Ihre persönliche Situation für angemessen?«. Den Sendern wurde, nachdem zunächst das klassische Diktatorspiel zu spielen war, entweder erst die objektive oder die subjektive Bedarfsinformation über den Empfänger präsentiert und schließlich beide Bedarfsinformationen gleichzeitig.

In diesem Experiment mit Bedarfsinformation verhielten sich nur 17 Prozent der Versuchspersonen in der Sender-Rolle egoistisch, also deutlich weniger als in der Meta-Studie von Engel (2011). 57 Prozent der Sender konnten durch Traub u.a. (2021) tatsächlich als »bedarfssensitiv« klassifiziert werden, das heißt, sie reagierten positiv auf die Information über den Bedarf des Empfängers. Ein viel geringerer Anteil der Sender, lediglich 17 Prozent, wurde als *warm glow* Typ klassifiziert, der unabhängig von der Bedarfsinformation einen festen Betrag sendet. Nur diese Präferenz ist kompatibel mit einem BG. Das Experiment stützt darüber hinaus die Hypothese von Kittel (2020), dass es einen »Anerkennungseffekt« gibt. Sobald die subjektive Bedarfsforderung des Empfängers mit der objektiven Information über dessen Lebensumstände (insbesondere bezüglich des Einkommens) im Einklang war, erhöhten die Diktatoren den an den Empfänger gesendeten Betrag signifikant. Wenn zum Beispiel ein Empfänger 10 Euro als Verdienstbedarf angegeben hatte, erhielt der Empfänger im Durchschnitt 8,77 Euro, wenn er über ein verfügbares Einkommen von nicht mehr als 700 Euro verfügte, und andernfalls nur 6,34 Euro ($p = 0.004$).

Traub u.a. (2021) untersuchten zudem in einer post-experimentellen Befragung die kritische Frage, ob die Versuchspersonen – überwiegend Studierende – die Information über den Empfänger überhaupt als bedarfsrelevant angesehen hatten. Über 82 Prozent der Sender gaben an, dass sie das Einkommen des Empfängers als wichtig für die Festlegung des Transfers empfunden haben. Besonders wichtig war diese Information erwartungsgemäß für bedarfssensitive Sender. Ein Großteil aller Versuchspersonen gab zudem an, die Auszahlung des Experiments für Lebensmittel bzw. Essen in der Mensa ausgeben zu wollen. Dies ist bedeutend für die »moralische Signifikanz« der Information über den Empfänger, denn auch wenn der Geldtransfer instrumentell ist, ist Nahrung von elementarer Bedeutung für die Vermeidung von Leid auf Seiten des Empfängers und

damit für die soziale Anerkennung (eines Teils) seiner Wünsche als Bedarf (Miller 1999). Wenn schon der Verdienstbedarf als Kompensation für die Teilnahme an einem Laborexperiment statistisch und ökonomisch signifikante Effekte hat, wie hier beschrieben, ist bei der Art von Bedarfen, die in der Regel öffentlich als relevant für die soziale Teilhabe diskutiert werden, von wesentlich größeren Effekten auszugehen.

5. Transparenz und Anerkennung von Bedarfen Dritter

Die Untersuchung von Traub u.a. (2021) hat gezeigt, dass bedarfssensitive Sender grundsätzlich bereit sind, einen Teil der eigenen Auszahlungen zugunsten der ihnen zugeordneten, als bedürftig anerkannten Empfänger aufzugeben. Wo die Grenzen der Anerkennung von Bedarfen liegen, haben Kittel u.a. (2020; 2021) in einem Verhandlungs-Experiment herausgearbeitet. Die Autoren ließen jeweils drei Spieler in einem 3-Linien-Netzwerk über die Aufteilung von 24 Punkten verhandeln. Bedarf wurde hier durch einen Schwellwert von Punkten induziert, den die Spieler jeweils nicht unterschreiten durften, um die nächste Runde des Spiels mit weiteren Verdienstmöglichkeiten zu erreichen.

Kittel u.a. (2020; 2021) wollten nun die Frage beantworten, ob und in welchem Umfang die beiden Koalitionäre auch den Bedarf des aus der Koalition ausgeschlossenen dritten Spielers berücksichtigen würden, obwohl dies ihre eigene Auszahlung reduziert. Dazu wurden in einem ersten Versuchsaufbau die individuellen Bedarfe intransparent gemacht; in einem zweiten Versuchsaufbau wurde der Bedarf transparent gemacht, indem er allen Netzwerk-Mitgliedern mitgeteilt wurde.

Abbildung 1 zeigt auf der Abszisse die Höhe des Bedarfs des Dritten und auf der Ordinatenachse den relativen Anteil der Dritten, deren Bedarf durch die Koalition anerkannt – das heißt bei der Verteilung der gemeinsamen Ausstattung von 24 Punkten berücksichtigt – wurde. Bei Intransparenz wurden niedrige Bedarfe (1 Punkt, 5 Punkte) mehrheitlich befriedigt. Der dritte Spieler erhielt aber fast nie mehr als 8 Punkte, was seinem Anteil bei Gleichverteilung entspräche. Offensichtlich war hier die kritische Schwelle erreicht, wenn der dritte Spieler mehr als man selbst hätte erhalten müssen, um seinen Bedarf zu decken. Bei Transparenz ergab sich ein anderes Bild: Der Anteil der ausgeschlossenen Spieler, deren Bedarfe anerkannt wurden, war bei einem Bedarf von einem Punkt marginal höher als bei Intransparenz (75 Prozent) und sank dann fast gleichmäßig auf ca. 14 Prozent: Selbst dann, wenn der dritte Spieler mehr als ein Drittel oder sogar die Hälfte der gesamten Ausstattung erhalten musste, waren einige Koalitionäre be-

reit, für ihn auf eigene Auszahlungen zu verzichten, um ihm das Weiterkommen im Spiel zu ermöglichen.

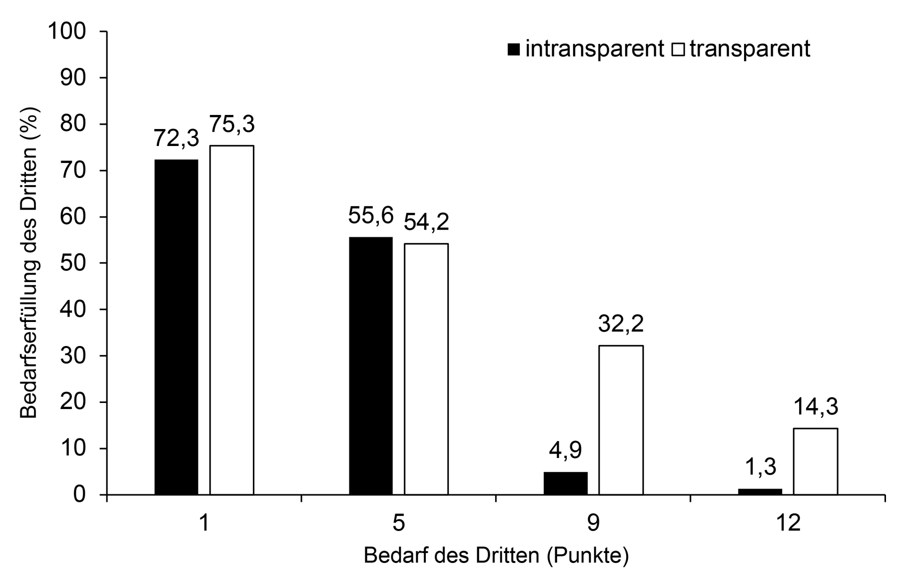


Abbildung 1: Anerkennung von Bedarfen Dritter
Quelle: Eigene Erstellung nach Kittel u.a. (2021)

Da bis auf die Transparenz der Bedarfe die Versuchsaufbauten identisch waren, lässt sich die Änderung des Gebeverhaltens der Koalitionäre, insbesondere des mit mehr Verhandlungsmacht ausgestatteten zentralen Spielers, kausal auf die Bedarfsinformation zurückführen. Ein bedeutender Teil der Spieler erkennt transparente Bedarfe an, wägt aber auch – wie man am Sinken des Anteils der erfüllten Bedarfe sehen kann – zwischen eigener Auszahlung und Bedarf des dritten Spielers ab. Die Ergebnisse widersprechen erneut einem BG, denn die beiden Koalitionäre machen ihre Entscheidung über die Höhe des Anteils des dritten Spielers am »Kuchen« eindeutig von der Information über seine Bedürftigkeit und die Höhe seines Bedarfs abhängig.

Die in den Abschnitten 4 und 5 skizzierten Experimente haben gezeigt, dass Bedarfsanerkennung tatsächlich durch eine Mehrheit der Versuchspersonen stattfindet. Weil sowohl im Experiment von Traub u.a. (2021) als auch bei Kittel u.a. (2020; 2021) die Gesamtsumme des zu verteilenden Geldes exogen festgelegt war, sind diese Analysen jedoch als partialanalytisch anzusehen. Mögliche Verhaltensreaktionen und damit Effekte auf die Effizienz verschiedener Transfersysteme werden im folgenden Abschnitt thematisiert.

6. Umverteilung, Ungleichheit und Effizienz

Zufall ist eine der bedeutendsten Quellen von materieller Ungleichheit (Jencks 1972). Autoren wie Varian (1980) haben darauf hingewiesen, dass umverteilende Besteuerung den Charakter einer Sozialversicherung hat, wenn Unterschiede im Lebenszeiteinkommen weniger auf Fähigkeiten als auf Zufall zurückzuführen sind. Sinn (1995) hat argumentiert, dass der Wohlfahrtsstaat durch die Umverteilung von Risiken nicht nur lohnende Investitionen fördert (Domar-Musgrave-Effekt) und damit die gesamtwirtschaftliche Effizienz steigert, sondern auch durch einen Einkommenseffekt unter Umständen das paradoxe Ergebnis herbeiführt, dass die Ungleichheit der Lebenszeiteinkommen steigt.

Wie sich Umverteilung tatsächlich auf Effizienz und Ungleichheit auswirkt, ist eine empirische Frage, die vor allem von den Risikopräferenzen der Individuen und der konkreten Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates abhängt. Traub/Krügel (2017) und Benker u.a. (2017) führten Laborexperimente durch, in denen Versuchspersonen stellvertretend für eine anonyme Gruppe von insgesamt acht Teilnehmer:innen eine Investitionsentscheidung treffen mussten. Dabei wurde zum einen der Bedarf der Versuchspersonen und zum anderen der Umverteilungsmechanismus variiert. Die Versuchspersonen wurden zunächst jeweils mit 100 Punkten ausgestattet, von denen sie $(100 - x)$ Punkte sicher behalten und x Punkte in eine Lotterie investieren konnten. Nach drei Ausspielungen ergaben sich vier unterschiedliche Einkommenspositionen, auf die sich die acht Gruppenmitglieder zufällig aufteilten: Einer hatte dreimal gewonnen, drei zweimal gewonnen und einmal verloren, drei einmal gewonnen und zweimal verloren und einer dreimal verloren. Da die Lotterie einen positiven Erwartungswert hatte, ergab sich über das Risiko zu verlieren der übliche Trade-off zwischen Effizienz (je höher die Investition x, desto größer der Erwartungswert der Lotterie) und Gleichheit (je höher die Investition x, desto größer die Standardabweichung der Auszahlungen der Gruppenmitglieder). Bei ihrer Investitionsentscheidung wussten die Versuchspersonen nicht, welche Einkommensposition sie nach Ausspielung der Lotterien zugewiesen bekommen würden (»Schleier der Ungewissheit«). Somit enthüllten sie über die Wahl des Investitionsbetrags ihre Risikopräferenz für ein gegebenes Umverteilungssystem.

Abbildung 2 zeigt die Ergebnisse des Investitionsspiels von Benker u.a. (2017). Im Basistreatment ohne Bedarf und ohne Umverteilung investierten die Spieler im Durchschnitt 28,5 Prozent der Anfangsausstattung. Wurde eine Bedarfsschwelle im Sinne einer Mindestpunktzahl hinzugefügt, die die Gruppenmitglieder auf jeden Fall erreichen mussten, um überhaupt eine Auszahlung zu erhalten, investierten die Versuchspersonen mit durchschnittlich 22,2 Prozent signifikant weniger. Dies war zu erwarten, denn die Einführung der Bedarfsschwelle mach-

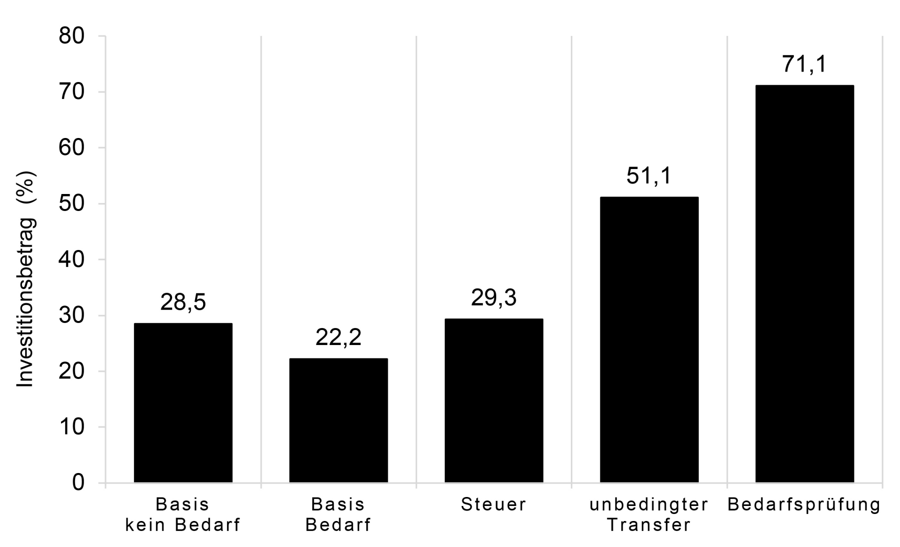


Abbildung 2: Ergebnisse eines Investitionsspiels mit Bedarf und Umverteilung
Quelle: Eigene Erstellung nach Benker u.a. (2017)

te höhere Investitionsbeträge deutlich riskanter, weil Gruppenmitglieder, die die Mindestpunktzahl nicht erreichten, keine Auszahlung erhielten (und somit im übertragenen Sinne von »sozialer Teilhabe« ausgeschlossen waren). Die Einführung einer gleichmäßigen Besteuerung von Gewinnen und Verlusten erhöhte den durchschnittlichen Investitionsbetrag wieder ungefähr auf das Ausgangsniveau (29,3 Prozent), wie durch den Domar-Musgrave-Effekt vorhergesagt.

In weiteren Versuchsaufbauten wurden zwei verschiedene Ausprägungen des Wohlfahrtsstaates eingeführt, um den von Sinn (1995) thematisierten Einkommenseffekt zu untersuchen: »unbedingter Transfer« und »Bedarfsprüfung«. Die proportionale Besteuerung von Gewinnen und Verlusten führt bei positivem Erwartungswert der Investition grundsätzlich zu einem Überschuss der Steuereinnahmen über die Ausgaben. Dieser Überschuss wurde im erstgenannten Versuchsaufbau als unbedingter Kopftransfer an die Gruppenmitglieder zurückgezahlt. Das heißt, das Einkommen der Versuchsperson erhöht sich – je nach Höhe der gewählten Investition – um den eigenen Anteil am Überschuss. Wie Abbildung 2 zu entnehmen ist, stieg der durchschnittliche Investitionsbetrag durch den vom sicheren Einkommenszuwachs ausgelösten Einkommenseffekt signifikant auf über 51 Prozent der Anfangsausstattung an Punkten an. Im Versuchsaufbau »Bedarfsprüfung« wurde hingegen nur geprüft, ob ein Gruppenmitglied nach Ausspielung der Lotterien unterhalb der Bedarfsschwelle lag. In diesem Fall mussten die anderen Mitglieder den Fehlbetrag an Punkten zur Bedarfsschwelle durch eine proportionale Steuer aufbringen. Abbildung 2 zeigt,

dass der präferierte Investitionsbetrag noch einmal deutlich auf rund 71 Prozent der Anfangsausstattung anstieg, weil hier garantiert war, dass Steuern ausschließlich für die Absicherung des Existenzminimums der Bedürftigen erhoben wurden.

Im Vergleich beider letztgenannter Versuchsaufbauten zeigt sich somit, dass ein bedarfsgeprüfter individueller Transfer zu höherer Effizienz im Sinne der durchschnittlichen Auszahlung an die Versuchspersonen führte als ein unbedingter Kopftransfer. Zudem tolerierten die Versuchspersonen im Szenario mit Bedarfsprüfung höhere Ungleichheit der Auszahlungen, weil gleichzeitig sichergestellt war, dass keine Versuchsperson unter die Bedarfsschwelle fiel. Dieses Ergebnis ist wiederum im Einklang mit dem Boulding-Prinzip.

7. Schlussfolgerungen

Die COVID-19-Pandemie hat den ohnehin schon gut hörbaren Ruf nach einem »bedingungslosen Grundeinkommen« (BG) lauter werden lassen. Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen zogen mit der Forderung nach der Einführung eines BG in den Wahlkampf zum Deutschen Bundestag 2021. In repräsentativen empirischen Befragungen unterstützt ungefähr die Hälfte der Deutschen die Einführung eines BG (Adriaans u.a. 2019b). Gleichzeitig genießen in Bezug auf die Verteilung von Einkommen das Bedarfsprinzip und das Leistungsprinzip eine sehr hohe Zustimmung von rund 80 Prozent in der Bevölkerung. Die Zustimmung sowohl für das Bedarfsprinzip als auch für das Leistungsprinzip mag auf den ersten Blick überraschend wirken, entspricht aber dem aus der Literatur bekannten Boulding-Prinzip (Boulding 1962). Herrscht Ressourcenknappheit, dann ist nach Boulding der beste Kompromiss zwischen den Interessen der Bedürftigen und der Leistungsträger:innen durch ein System gegeben, in dem die Grundbedürfnisse der Bedürftigen durch ein gesellschaftliches Minimum befriedigt werden sollten und darüber hinaus nach Leistung verteilt werden sollte.

Nullmeier (2020) sieht die soziale und politische Anerkennung von Bedarfen als ein zentrales Element einer positiven Theorie der Verteilungsgerechtigkeit an, die auf Bedarfen basiert. Die Anerkennung von Bedarfen basiert auf einer Reziprozitätsbeziehung innerhalb solidarischer Gemeinschaften. Wer durch die Anerkennung von Bedarfen eine bedarfsgerechte Verteilung zu etablieren versucht, muss auch bereit sein, unberechtigten Ansprüchen die Anerkennung zu verweigern. In kleinen Gruppen geschieht diese durch soziale Kontrolle, in der staatlichen Sozialpolitik erfolgt dies durch die Bedürftigkeitsprüfung.

In diesem Beitrag haben wir den scheinbaren Widerspruch zwischen der relativ großen Zustimmung zum BG und zum Boulding-Prinzip, das eine Bedürftigkeitsprüfung impliziert, experimentell untersucht und aufgelöst. In den Experimenten waren die Kosten der Umverteilung transparent, denn die Versuchspersonen hatten zwischen der eigenen Auszahlung und der Auszahlung der bedürftigen Person abzuwägen. Es ist klar, dass von Laborexperimenten mit Studierenden nicht direkt auf Einstellungen und Handlungsweisen in der Gesamtbevölkerung eines Staates geschlossen werden kann. Dennoch zeigen diese Untersuchungen Zusammenhänge und Mechanismen auf, die es fraglich erscheinen lassen, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen mit grundsätzlichen Prinzipien des gesellschaftlichen Zusammenlebens kompatibel ist. Wenn Kostentransparenz hergestellt ist, hängen die Bereitschaft, überhaupt Transfers an bedürftige Mitspieler:innen zu leisten, und die Höhe des geleisteten Transfers eindeutig von der tatsächlichen Bedürftigkeit der Person ab. Der zu Beginn geschilderte Widerspruch wird durch den hypothetischen Charakter der Umfragen zum BG erzeugt. Trotz des Vorteils ihrer Repräsentativität leiden die Umfrageergebnisse unter der Intransparenz der Kosten der Umverteilung. Sie sollten daher, wie von Adriaans u.a. (2019b) betont, mit großer Vorsicht genossen werden.

Literatur

Adriaans, Jule/Eisnecker, Philipp/Liebig, Stefan (2019a), »Gerechtigkeit im europäischen Vergleich: Verteilung nach Bedarf und Leistung in Deutschland besonders befürwortet«, in: *DIW Wochenbericht*, Jg. 86, H. 45, S. 817–825.

Adriaans, Jule/Liebig, Stefan/Schupp, Jürgen (2019), »Zustimmung für bedingungsloses Grundeinkommen eher bei jungen, bei besser gebildeten Menschen sowie in unteren Einkommensschichten«, in: *DIW Wochenbericht*, Jg. 86, H. 15, S. 263–270.

Benker, Meike/Krügel Jan-Philipp/Traub, Stefan (2017), *Risk-taking under Different Welfare-state Regimes: Some Experimental Evidence*, FOR 2104 Working Paper 2017–11, Hamburg: DFG

Boulding, Kenneth E. (1962), »Social Justice in Social Dynamics«, in: Richard B. Brandt (Hg.), *Social Justice*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, S. 73–92.

Brañas-Garza, Pablo (2006), »Poverty in Dictator Games: Awakening Solidarity«, in: *Journal of Economic Behavior and Organization*, Jg. 60, H. 3, S. 306–320.

Cappelen, Alexander/Moene, Karl/Sørensen, Erik/Tungodden, Bertil (2013), »Needs versus Entitlements. An International Fairness Experiment«, in: *Journal of the European Economic Association*, Jg. 11, H. 3, S. 574–598.

Engel, Cristoph (2011): »Dictator Games: A Meta Study«, in: *Experimental Economics*, Jg. 14, H. 4, S. 583–610.

Forsythe, Robert/Horowitz, Joel L./Savin, N. E./Sefton, Martin (1994): »Fairness in Simple Bargaining Experiments«, in: *Games and Economic Behavior*, Jg. 6, H. 3, S. 347–369.

Frohlich, Norman/Oppenheimer, Joe A. (1992): *Choosing Justice: An Experimental Approach to Ethical Theory*. Ewing: University of California Press.

Gaertner, Wulf/Schokkaert, Erik (2012), *Empirical Social Choice: Questionnaire-experimental Studies on Distributive Justice*, Cambridge: Cambridge University Press.

Güth, Werner/Schmittberger, Rolf/Schwarze, Bernd (1982), »An Experimental Analysis of Ultimatum Bargaining«, in: *Journal of Economic Behavior and Organization*, Jg. 3, H. 4, S. 367–388.

Hülle, Sebastian/Liebig, Stefan/May, Maike Janina (2018), »Measuring Attitudes toward Distributive Justice: The Basic Social Justice Orientations Scale«, in: *Social Indicators Research*, Jg. 136, H. 2, S. 663–692.

Jencks, C. (1972). *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*, New York: Basic Books.

Kahneman, Daniel/Knetsch, Jack L./Thaler, Richard H. (1986), »Fairness and the Assumptions of Economics«, in: *Journal of Business*, Jg. 59, H. 4, S. 285–300.

Kittel, Bernhard (2020), »Need-based Justice: A Sociological Perspective«, in: Stefan Traub/Bernhard Kittel (Hg.), *Need-Based Distributive Justice. An Interdisciplinary Perspective*, Cham: Springer Nature, S. 91–131.

Kittel, Bernhard/Neuhofer, Sabine/Schwaninger, Manuel (2020), »The Impact of Need on Distributive Decisions: Experimental Evidence on Anchor Effects of Exogenous Thresholds in the Laboratory«, in: *PLoS One*, Jg. 15, H. 4.

Kittel, Bernhard/Neuhofer, Sabine/Schwaninger, Manuel (2021), Shadows of Transparency. An Experiment on Information and Need-based Justice, FOR 2104 Working Paper 2021–04, Hamburg: DFG.

Kittel, Bernhard/Kritzinger, Sylvia/Boomgaarden, Hajo/Prainsack, Barbara/Eberl, Jakob-Moritz/Kalleitner, Fabian/Lebernegg, Noëlle S./Partheymüller, Julia/Plescia, Carolina/Schiestl, David W./Schlogl, Lukas (2021): »The Austrian Corona Panel Project: Monitoring Individual and Societal Dynamics amidst the COVID-19 Crisis«, in: *European Political Science*, Jg. 20, S. 318–344, letzter Zugriff: 08.12.2021, https://doi.org/10.1057/s41304-020-00294-7

Konow, James (2003), »Which is the Fairest One of All? A Positive Analysis of Justice Theories«, in: *Journal of Economic Literature*, Jg. 41, H. 4, S. 1188–1239.

Miller, David (1999): *Principles of Social Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Nullmeier, Frank (2007): »Auf dem Weg zu einem vorsorgenden Sozialstaat? Neue Gerechtigkeitsdebatte und die Perspektive der Sozialpolitik«, in: Ursula Filipič (Hg.), *Soziale Gerechtigkeit versus Eigenverantwortung? Zur Neujustierung des Sozialstaates*, Sozialpolitik in Diskussion 6, Wien: Arbeiterkammer, letzter Zugriff: 08.12.2021, https://www.arbeiterkammer.at/service/studien/sozialpolitik/sozialpolitikindiskussion/6_Ausgabe.html

Nullmeier, Frank (2020): »Towards a Theory of Need-based Justice«, in: Stefan Traub/Bernhard Kittel (Hg.), *Need-Based Distributive Justice. An Interdisciplinary Perspective*, Cham: Springer Nature, S. 191–208.

Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge MA: Harvard University Press.

Schlögl, Lukas/Prainsack, Barbara (2020): »Das bedingungslose Einkommen bleibt weiterhin umstritten«, in: *Corona Blog 35, Austrian Corona Panel Project (ACCP)*, letzter Zugriff: 08.12.2021, https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog35/

Schokkaert, Erik (1999), »M. Tout-le-monde est ›post-welfariste‹ : Opinions sur la justice redistributive«, in : *Revue Economique*, Jg. 50, H. 4, S. 811–831.

Sinn, Hans-Werner (1995), »A Theory of the Welfare State«, in: *Scandinavian Journal of Economics*, Jg. 97, H. 4, S. 495–526.

Varian, Hal R. (1980), »Redistributive Taxation as Social Insurance«, in: *Journal of Public Economics* Jg. 14, H. 1, S. 49–68.

Traub, Stefan/Krügel, Philipp (2017), *Risk-taking and the Welfare State*, FOR 2104 Working Paper 2017–01, Hamburg: DFG.

Traub, Stefan/Schwaninger, Manuel/Paetzel, Fabian/Neuhofer, Sabine (2021), *Evidence on Need-Sensitive Giving Behavior: An Experimental Approach to the Acknowledgment of Needs*, SSRN Working Paper 3847699.

Traub, Stefan/Seidl, Christian/Schmidt, Ullrich/Levati, Maria V. (2005), »Friedman, Harsanyi, Rawls, Boulding–or Somebody Else? An Experimental Investigation of Distributive Justice«, in: *Social Choice and Welfare* Jg. 24, H. 2, S. 283–309.

Von Gerechtigkeitsprinzipien und politischen Praktiken, oder: die »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung

Tanja Pritzlaff-Scheele

1. Einleitung

Die enorme Spannweite der Forschungsschwerpunkte, deren Debatten Frank Nullmeier in den letzten Jahren bereichert, vorangetrieben und maßgeblich geprägt hat, ist beeindruckend. Es gibt sehr viele Eigenschaften, die Frank Nullmeier zu einem herausragenden akademischen Lehrer und Vorbild machen und es fällt schwer, hier einen einzelnen Punkt herauszugreifen. An dieser Stelle möchte ich trotzdem zwei Aspekte hervorheben, die offensichtlich miteinander zusammenhängen: Der erste Aspekt zeigt sich in Franks Fähigkeit, im Gespräch ad hoc, spontan und mit geradezu schlafwandlerischer Sicherheit zu dieser enormen Spannweite an Themen äußerst kompetent, kenntnisreich und fundiert beitragen zu können. Wer Frank Nullmeiers private Bibliothek kennt, weiß, dass diese Leichtigkeit, dieser geradezu spielerische Wechsel – von Äußerungen zu rechtlichen Details der Rentenversicherung bis hin zu konzeptionellen Überlegungen zur Weiterentwicklung innerhalb der Gerechtigkeitstheorie und zur Zukunft der Politischen Theorie – auf einer extremen Belesenheit und intellektuellen Neugier fußt. Diese äußert sich einerseits darin, Sachverhalte bis ins Detail genau verstehen und durchdringen zu wollen – Dinge einfach »genau wissen zu wollen«, andererseits aber auch darin, die in ihrer gesamten Breite betrachteten Debatten und Forschungsfelder und die sie bestimmenden Grundbegrifflichkeiten systematisieren und (ein)ordnen zu wollen. Dieser zweite Aspekt – Debatten und ihre Grundbegrifflichkeiten strukturieren, systematisieren und einordnen zu wollen – ist Ausgangspunkt dieses Beitrags.

Frank Nullmeiers grundlegendes Anliegen, Forschungsfelder zu systematisieren und konzeptionell weiterzuentwickeln, zeigt sich nicht zuletzt in einer ausgeprägten, geradezu leidenschaftlich betriebenen Einordnung von Grundbegrifflichkeiten in Begriffsgebäude und der Zuordnung empirisch beobachtbarer Elemente zu Typologien. Das Bestreben, auf der Basis von Listen oder Tabellen von Begrifflichkeiten, Kategorien und Kriterien einen systematischen Zugriff auf ein Thema zu generieren, um aus den unterschiedlichsten inhaltlichen Dimensionen ein abstraktes Begriffsinstrumentarium zu entwickeln, richtet sich dabei auf ei-

ne enorme Bandbreite von Forschungsfeldern. Dieser systematisierende Zugriff, der einerseits theoretische Überlegungen ordnet, andererseits aber auch Analysen empirischer Befunde anleiten soll, umfasst so unterschiedliche thematische Bereiche wie Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit (Nullmeier 2020), »Kommunikationsdisziplinen in Versammlungen« (Hurrelmann u.a. 2002: 551 f.), (De)legitimationskriterien der Marktwirtschaft (Nullmeier/Biegoń 2017) oder Praktiken der Entscheidungsfindung in Gremien (Nullmeier/Pritzlaff 2009).

Vor dem Hintergrund dieses umfassenden Anspruchs der Zuordnung und Einordnung greifen die folgenden Überlegungen ein Phänomen heraus, das sich auf den ersten Blick einerseits einem System von Gerechtigkeitskriterien zuordnen ließe, andererseits aber auch als ein Typus von Verhandlungspraktik oder Praktik der Verbindlichkeitserzeugung betrachtet werden kann. Dieses Phänomen, das ich hier als »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung bezeichne, findet sich sowohl in Befunden aus Gruppenexperimenten als auch in Schilderungen tatsächlicher politischer Verhandlungsprozesse. Bei dieser Art der Verteilung erhalten ausnahmslos alle Entscheidungsbeteiligten einen Anteil an der zu verteilenden Ressource, wenn auch nicht alle den gleichen Anteil. Niemand soll leer ausgehen, alle erhalten etwas. Um an dieser Art der Verteilung zu zeigen, worin die Faszination, aber auch die Schwierigkeit von Begriffssystemen und Typologien liegen kann, soll der Blick zunächst auf den Begriff der Typologie und die Vorgehensweise des Typologisierens gerichtet werden. Da sich das hier erörterte Phänomen sowohl als Gerechtigkeitskriterium als auch als politische Praktik verorten lässt, soll auf beide Ein- und Zuordnungsmöglichkeiten kurz eingegangen werden, bevor die Verwendungstraditionen und Befunde der »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung genauer in den Blick genommen werden. Der Beitrag schließt mit einem Fazit zu Möglichkeiten und Grenzen der Einordnung des so bezeichneten Phänomens.

2. Typologien erstellen

Das *Wörterbuch zur Politik* definiert den Begriff Typologie als »Lehre von der folgerichtigen Gruppenzuordnung aufgrund bestimmter Merkmale der zu klassifizierenden Objekte« (Schmidt 2010: 812). Das Erstellen einer Typologie diene »der systematischen Ordnung von Objekten anhand ihrer Kennzeichen, und zwar durch Zusammenfassung zu Typen, die hinsichtlich bestimmter Merkmale einander ähnlich oder miteinander identisch« seien (Schmidt 2010: 812). Laut Susann Kluge (2000) ist eine Typologie »das Ergebnis eines Gruppierungsprozesses, bei dem ein Objektbereich anhand eines oder mehrerer Merkmale in

Gruppen bzw. Typen eingeteilt wird […], so daß sich die Elemente innerhalb eines Typus möglichst ähnlich sind […] und sich die Typen voneinander möglichst stark unterscheiden« (Kluge 2000: o. S.; Kelle/Kluge 2010: 85). Der Artikel »Typos; Typologie« im *Historischen Wörterbuch der Philosophie* (Lessing 1998) setzt sich mit unterschiedlichen historischen Epochen, aber auch unterschiedlichen disziplinären Ausprägungen der Verwendungsweisen des Begriffs der Typologie auseinander. Zur Verwendung in den Sozial- und Geschichtswissenschaften verweist der Artikel auf die zentrale Bedeutung Max Webers und seines Begriffs des »Idealtypus« (Lessing 1998: 1603).

Bereits in Frank Nullmeiers 1990 an der Universität Hamburg erschienenen Dissertation *Von Max Weber zu Konzepten einer Intelligenz- und Wissenspolitologie* (Nullmeier 1990) finden sich 90 Belegstellen für den Begriff der Typologie. In Auseinandersetzung mit der Intelligenztypenbildung bei Weber wird hier beispielsweise darauf verwiesen, dass sich bei Max Weber »an keiner Stelle auch nur die Andeutung einer systematischen Intelligenzsoziologie und -politologie« finde, und es »an Definitionsversuchen, an Idealtypen und Typologien, an Übersichten und generelleren Aussagen« fehle (Nullmeier 1990: 65). Aber auch im Jahr 2021 ist in *Kausale Mechanismen und Process Tracing. Perspektiven der qualitativen Politikforschung* (Nullmeier 2021) zu lesen: »Damit Process Tracing kein bloßer Sammelbegriff für qualitative Verlaufsanalysen wird, sondern eine Vorgehensweise mit dem Ziel der Erklärung, muss ein sozialtheoretisch fundiertes Verständnis von Mechanismen entwickelt und durch eine Theorie und Typologie kausaler Mechanismen unterfüttert werden.« (Nullmeier 2021: 22 f.). Die Auseinandersetzung mit bestehenden Arbeiten zu kausalen Mechanismen habe gezeigt, dass die meisten Arbeiten »der Vorstellung einer nicht-abschließbaren, aber doch begrenzten Liste von Mechanismen, zumindest der elementaren Mechanismen, zu folgen« schienen (Nullmeier 2021: 94). Dies führe zu der Frage, »ob nicht verschiedene Typen von Mechanismen unterschieden werden können, die Vielfalt sich also ordnen ließe.« (Nullmeier 2021: 94).

Das Erstellen und Erzeugen von Typologien in diesem Sinne dient einerseits der Strukturierung und Ordnung empirischer Befunde, andererseits aber auch der Ordnung theoretisch-abstrakter Vielfalt, die dann wiederum einen systematischen und systematisierenden Zugriff auf empirische Befunde erlaubt. Typologien ermöglichen das Treffen vergleichender Aussagen und die Analyse übergreifender Zusammenhänge. Sie dienen im gegenseitigen Rückbezug der Weiterentwicklung sowohl sozialtheoretischer Überlegungen als auch empirischer Forschung. Sie sind insofern Ausdruck einer engen »Verbindung von Sozialtheorie und Forschungsvorgehen« (Nullmeier 2021: 315).

Folgt die Klärung von Grundbegrifflichkeiten – etwa im Rahmen von gerechtigkeitstheoretischen Überlegungen – eher dem Prinzip der theoretischen Spar-

samkeit, um wenige basale Kategorien zu identifizieren, voneinander abzugrenzen und die zwischen ihnen bestehenden Relationen zu verdeutlichen, so folgt die Typologienbildung eher einem Anspruch auf Vollständigkeit und umfassender Katalogisierung.

Während der systematisierende Zugriff auf Kriterien der Gerechtigkeit deren verschiedene Kombinationen und Relationen ordnet (Nullmeier 2020: 195), verweist die Verzahnung mit empirischen Befunden auf die Möglichkeit einer zukünftigen »typology of distributive situations« (Nullmeier 2020: 206; im Original kursiv) oder der Entwicklung von »typologies of social relationships« (Nullmeier 2020: 206), die auf stärkere Ausdifferenzierung abzielt. Die Identifikation von Gerechtigkeitskriterien kennzeichnet somit eher eine Konzentration und Verdichtung auf wenige, grundlegend unterschiedliche Prinzipien, während Typologien distributiver Situationen, kausaler Mechanismen oder politischer Praktiken eher in Form umfassender Verzeichnisse gebildet werden, die die unterschiedlichen inhaltlichen Dimensionen und strukturellen Elemente des zu erarbeitenden Begriffsinstrumentariums zu erfassen versuchen.

3. Prinzipien ordnen

Das Ausarbeiten von Gerechtigkeitstheorien erfüllt laut David Miller folgende Aufgabe: »We develop theories of justice, I shall assume, because we want to order and explain our intuitive beliefs about what fairness requires in different situations – beliefs that are at least to some degree uncertain and conflicting, whether within each person's thinking, or between different people.« (Miller 2002: 6). Neben der Frage, ob sich Gerechtigkeit auf universell geltende Normen des Zusammenlebens zurückführen lasse oder in einem kontextualistischen Sinne jeweils als an soziale und institutionelle Bedingungen rückgebunden konzipiert werden müsse (Miller 2002), ist es die Aufgabe konzeptioneller Theoriearbeit – in diesem Fall von Gerechtigkeitstheorien – Begrifflichkeiten zu ordnen und zu systematisieren. Durch das Erstellen von Begriffsordnungen oder Begriffshierarchien werden die Grundbegrifflichkeiten voneinander abgegrenzt, zueinander in Beziehung gesetzt und in ein kohärentes Theoriegebäude überführt. So wird in Überlegungen zu gerechtigkeitstheoretischen Grundprinzipien – mit leicht unterschiedlichen Akzentsetzungen – ein basales Begriffsinstrumentarium identifiziert, das zwischen drei bis fünf grundlegenden Prinzipien der Gerechtigkeit und möglichen Unterkategorien unterscheidet, aus denen sich wiederum Überlegungen zu möglichen Kombinationen oder Rangfolgen ableiten lassen (Nullmeier 2020: 196).

Die empirische Gerechtigkeitsforschung stellt dem Anspruch auf die Benennung einiger weniger (universell geltender) Normen Befunde gegenüber, die auf unklare oder auch in sich widersprüchliche Gerechtigkeitsvorstellungen von Menschen verweisen. So lassen sich im Anschluss an Miller (2008) einerseits drei Grundsätze der Gerechtigkeit identifizieren: Bedarf, Leistung und Gleichheit. Ergebnisse der empirischen Gerechtigkeitsforschung zeigen jedoch andererseits, dass konkrete Gerechtigkeitsvorstellungen von Menschen nicht stabil auf einem oder mehreren der drei Prinzipien basieren, sondern dass – kontextabhängige und wechselnde – Kombinationen der drei Prinzipien in Gerechtigkeitsvorstellungen zum Tragen kommen (Miller 2008: 104 ff.; Liebig/Schupp 2008; Wegener/Liebig 2010). Trotz des theoretischen Anspruchs an eine begriffliche Trennung (weniger) basaler Grundsätze ergeben sich somit aus der Empirie Befunde, die einerseits die starke Kontextabhängigkeit der jeweils angewendeten Grundsätze – und unterschiedliche Kombinationen aus diesen – belegen, andererseits aber auch die Möglichkeit der Reduktion auf wenige basale Grundsätze insgesamt in Frage stellen.

Bei der im weiteren Verlauf vorgestellten »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung, die sich in unterschiedlichen Kontexten in realen Verteilungsentscheidungen zeigt, liegt einerseits die Vermutung nahe, dass sie in irgendeiner Form auf Gerechtigkeitsüberlegungen basiert. Diese lassen sich andererseits aber nicht widerspruchsfrei einem der drei Grundsätze Bedarf, Leistung und Gleichheit zuordnen. Ein empirischer Befund wie die »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung kann somit zumindest die Notwendigkeit weiterer innerbegrifflicher Differenzierung und Klärung des vorhandenen grundbegrifflichen Instrumentariums gerechtigkeitstheoretischer Kriterien aufzeigen, möglicherweise aber auch auf Phänomene verweisen, die sich durch die Vorstellung weniger basaler Grundsätze per se nicht erfassen lassen. Da sich die »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung mit einer gewissen Regelmäßigkeit im konkreten Handeln von Menschen zeigt, die gemeinsam über eine Verteilung entscheiden, gerät einerseits die Frage in den Blick, welche normativen Orientierungen einer so vollzogenen Verteilungsentscheidung zugrunde liegen könnten. Andererseits verweist der Befund, dass sich diese Art gemeinsamen Verteilens und Entscheidens wiederkehrend als Form der Interaktion beobachten lässt, auf die Frage, ob eine Annäherung an dieses Phänomen eher gelingen kann, wenn es als eine Art Verhandlungs- oder Entscheidungspraktik verstanden und erfasst wird.

4. Praktiken erfassen

Die systematische Einordnung einer Verteilung von Ressourcen, die sich konkret in kollektiven Verteilungsentscheidungen beobachten lässt, kann einerseits über die Frage nach den zugrundeliegenden Gerechtigkeitsprinzipien erfolgen, andererseits aber auch über die Zuordnung der zu beobachtenden Interaktionsform zu einem Typus von Praktiken. Sowohl in der Interaktion in Gruppenexperimenten, in denen die Teilnehmenden Ressourcen verteilen sollen, als auch beispielsweise in politischen Gremien, die mit der Verteilung von Ressourcen befasst sind, kann die Art und Weise, wie die Festlegung auf eine Verteilung erfolgt, auf eher impliziten Normen beruhen, die nicht mit dem Erzielen eines bestimmten inhaltlichen Ergebnisses in Verbindung stehen, sondern grundlegender die Herstellung von Verbindlichkeit innerhalb der Gruppe anleiten (Nullmeier/Pritzlaff 2009: 359 ff.). Über das Identifizieren von unterscheidbaren Interaktionssequenzen, die beispielsweise für Praktiken der Verbindlichkeitsherstellung konstitutiv sind, kann eine Zuordnung einer empirisch beobachtbaren Abfolge von durch die Beteiligten vollzogenen Akten zu einem spezifischen Typus von Praktik erfolgen. Folgt die Erarbeitung unterschiedlicher basaler Akte, die für eine Praktik konstitutiv sind, eher dem Prinzip der theoretischen Sparsamkeit – so können zur Identifikation politischer Praktiken drei basale Akte zugrunde gelegt werden (Pritzlaff/Nullmeier 2009: 14 f.) –, so ist doch letztlich das Ziel einer systematischen Erfassung politischer Praktiken eher die Erstellung eines umfassenderen Katalogs, der die Grundlage für über den Einzelfall hinausgehende Vergleiche bildet. Eine Typologie von Praktiken der Verbindlichkeitsherstellung unterscheidet unterschiedliche Sequenzen, mit denen die Entscheidungsbeteiligten den Prozess des gemeinsamen Festlegens auf eine Handlungsoption vorantreiben. Mehr als das letztliche inhaltliche Ergebnis oder die argumentative Rechtfertigung der getroffenen Entscheidung steht für das Erfassen im Rahmen einer Praktikentypologie die Art der gemeinsamen Ausführung im Mittelpunkt der Betrachtung. Der Frage nach dem »Wie« einer Entscheidung wird somit ein Vorrang gegenüber der nach dem »Was« eingeräumt. Durch die Art und Weise, in der die Festlegung auf eine gemeinsame Handlungsoption vollzogen wird, stellen die Entscheidungsbeteiligten sicher, dass nicht nur jede:r individuell die Entscheidung mitträgt, sondern dass sie letztlich im praktischen Vollzug zu einer gemeinsamen Entscheidung wird. Gerade in Situationen, in denen Präferenzen, Mehrheits- und Machtverhältnisse unklar sind und das Erzielen einer Einigung an sich zum obersten Ziel wird, kann der »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung die Rolle einer Praktik der Verbindlichkeitsherstellung zukommen.

5. Die »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung verorten

Die vorausgegangenen Überlegungen zu einer systematischen Einordnung von theoretischen Begriffen und empirischen Befunden in Begriffsordnungen und Typologien sollen nun anhand eines Beispiels diskutiert werden, das sich offenbar zumindest einer eindeutigen systematischen Einordnung entzieht. Gemeint ist eine Art und Weise, Verteilungen vorzunehmen und zu begründen, die sich mit einer gewissen Regelmäßigkeit in den Daten von Gruppenexperimenten eines von Frank Nullmeier und mir gemeinsam geleiteten Forschungsprojekts gezeigt hat.[1] Bei dieser Art der Verteilung erhalten am Ende alle Entscheidungsbeteiligten einen Anteil an der zu verteilenden Ressource, wenn auch nicht alle den gleichen Anteil. Niemand soll leer ausgehen, alle erhalten etwas. In Ermangelung eines besseren Begriffs bezeichneten wir projektintern diesen Befund als »Jede:r kriegt etwas«-Prinzip. Ein Blick in die bereits existierende Literatur ergab, dass unter dieser oder einer ähnlichen Benennung das Phänomen zuvor schon beschrieben worden war, allerdings eher vereinzelt und disziplinär verstreut.

Den theoretischen Ausgangspunkt unserer Gruppenexperimente bildeten die drei bereits genannten zentralen Gerechtigkeitsprinzipien Leistung, Gleichheit und Bedarf (Miller 2008). Das »Jede:r kriegt etwas«-Prinzip rekurriert auf einen empirischen Befund, der sich zumindest auf den ersten Blick keinem dieser drei grundlegenden Prinzipien zuordnen lässt. Es handelt sich um eine von einigen der Experimentalgruppen gewählte Verteilung, in der bei einer sehr ungleichen Anfangsausstattung der Gruppenmitglieder am Ende jedes Gruppenmitglied einen Anteil bekommt – und sei es ein einziger Token.[2] Konkreter gesagt: In einem experimentellen Design, in dem von fünf Gruppenmitgliedern zwei einen durch das experimentelle Design induzierten erhöhten »Bedarf« hatten, um nicht am Ende des Experiments mit (wenn auch hypothetischen) Schulden dazustehen, während zwei der fünf Mitglieder über eine weit mehr als bedarfsdeckende Summe verfügten, entschieden sich immer wieder Gruppen dafür, auch den beiden »reichen« Gruppenmitgliedern zumindest einen kleinen Teil einer zu verteilenden Summe zukommen zu lassen. Kein Gruppenmitglied sollte bei der Verteilung leer ausgehen – auch diejenigen nicht, die im Vergleich zu den anderen Gruppenmitgliedern sehr gut dastanden. Aus diesem Befund, der immer wieder em-

1 Die empirischen Befunde, aus denen sich die folgenden Überlegungen ergeben, gehen auf ein Teilprojekt der DFG-Forschungsgruppe FOR 2104 »Bedarfsgerechtigkeit und Verteilungsprozeduren« (Förderkennzeichen NU 108/4-2 und PR 1551/1-2) zurück. Im Mittelpunkt dieses Projektes standen Laborexperimente zu Verteilungsentscheidungen in Gruppen, die von Patricia F. Zauchner maßgeblich mitentwickelt und von ihr durchgeführt wurden (Pritzlaff-Scheele/Zauchner 2017).

2 Der Begriff Token bezeichnet im Rahmen von Laborexperimenten die Spieleinheit/Währung, in der Beträge erspielt und verteilt werden.

pirisch beobachtbar war, ergab sich für uns folgende Frage: Verweist diese Art der Verteilung auf ein eigenes Gerechtigkeitsprinzip?

Der Blick in die wenige Literatur aus verschiedenen Forschungsdisziplinen, in der die »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung bereits zuvor beschrieben worden war, legt unterschiedliche Möglichkeiten der Einordnung nahe.

Eine erste Form der Beschreibung oder Erwähnung eines vergleichbaren Phänomens findet sich in Veröffentlichungen der experimentell arbeitenden Psychologie, insbesondere in Arbeiten zur Entstehung von Kooperation und Fairness bei Kindern. Hier wird es allerdings eher im Bereich der Überzeugung oder Meinung verortet und nicht als eigenes Prinzip systematisch kategorisiert. Blake und McAuliffe grenzen eine entsprechend gewählte Art der Verteilung von dem Befund einer – im Kontext von Laborexperimenten häufig diskutierten – »inequity aversion« ab, indem sie argumentieren, Kinder[3] hätten die entsprechende Verteilung »out of a belief that everyone should get something in the game« vorgenommen (Blake/McAuliffe 2011: 216). In einer neueren Veröffentlichung ist im Zusammenhang mit der Reaktion von Kindern auf Unfairness von verschiedenen Mechanismen die Rede, zu denen auch »altruistic motives« zählten. Und eben jene »altruistic motives« werden von den Autor:innen mit »everyone should get at least one« umschrieben (McAuliffe u.a. 2017: 4). Über die kurze Erwähnung hinaus erfolgt keine weitere systematische Einordnung oder Erklärung des Befundes.

Auch in Untersuchungen zu Urteilen über Verteilungsgerechtigkeit bei älteren Kindern[4] wird der Befund zumindest beschrieben. Ausgehend von einer an den Arbeiten von Damon (1975) und Deutsch (1975, 1985) entwickelten Typologie von Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit, die sie – etwas abweichend von den oben erörterten Grundbegrifflichkeiten zu Verteilungsprinzipien – unter den Begriffen *equity*, *equality* und *benevolence* fassen, stoßen McGillicuddy-De Lisi u.a. (2008) auf eine Begründung von Verteilungen, der sie quasi den Rang einer »Restkategorie« zuweisen:

> »Finally, a few participants gave rationales that did not reflect principles of justice previously identified in the literature, (e.g., ›Everybody should get something‹ and ›He should get less than everyone else because he really didn't bring anything to the table‹). These were scored as *other* because the rationales did not fit together in any consistent way.« (McGillicuddy-De Lisi u.a. 2008: 113; Hervorhebung im Original)

In einer auf qualitativen Interviews basierenden Studie zur gerechten Verteilung von Gesundheitsgütern widmen Giacomini u.a. (2012) der »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung immerhin ein eigenes Unterkapitel und bezeichnen sie zudem als ein »Prinzip«. Unter der Kapitelüberschrift »An unexpected principle: everybody gets

3 Die Ergebnisse der Arbeiten beruhen auf Experimenten mit Kindern im Alter von vier bis acht Jahren.

4 Die Ergebnisse basieren auf Studien zu Schüler:innen der neunten und zwölften Klasse.

something, nobody gets nothing« (Giacomini u.a. 2012: 180) fassen die Autor:innen einige ihrer Befunde zusammen, die von den fünf bei Verteilungsentscheidungen erwarteten Fairnessprinzipien – »egalitarian, utilitarian, equal benefits, according to need, and maximin« (Giacomini u.a. 2012: 180) – abweichen:

»Unexpectedly, seven of the 39 interviewees articulated a principle we had not included in our framework and uncommon in bioethics and health economics literatures. This principle may be simply stated: ›Everyone must get at least something, regardless of what the rest of the distribution may look like‹; in the words of one respondent: ›[...] *like, what's the least fair? And it's, like, well, obviously the one where one of them gets zero and one of them gets a lot*‹ (Participant K). These interviewees rejected any allocation that left any recipient with nothing, even if the rationale for the allocation was otherwise appealing.« (Giacomini u.a. 2012: 181; Hervorhebung im Original).

In ihrer Einordnung dieses »unerwarteten« Prinzips verweisen die Autor:innen einerseits auf die zugrundeliegenden Gerechtigkeitsvorstellungen, andererseits aber auch auf eine »populäre Maxime«, die aus der Politik bekannt sei:

»Finally, when tasked with making fair allocations, people attribute meaning to absolute, as well as relative, quantities of a resource. Giving a lot, a little – or, especially, nothing – may seem unfair regardless of the principle justifying the amounts. This idea has little traction in formal ethical or economic theories of fairness, yet often arises in politics where, for example, a popular maxim advises that ›nobody gets everything, nobody gets nothing, everybody gets something‹.« (Giacomini u.a. 2012: 184).

Und in der Tat liegt die »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung an einer Schnittstelle, die auch eine vollkommen andere Verwendungsweise und Begründung des Vorgehens nahelegt. Einerseits weist sie eine Nähe zur Einordnung als Teil einer Typologie von Verteilungs- oder Gerechtigkeitsprinzipien auf, andererseits verfügt sie aber auch über Merkmale, die eher für eine Einordnung in den Bereich der politischen Verhandlungstaktik oder Praktik der Verbindlichkeitsherstellung spricht. Der Text, auf den Giacomini u.a. (2012) mit Bezug zu der Aussage »Nobody gets everything, nobody gets nothing, everybody gets something« verweisen, stammt aus dem Jahr 1971 (Wirt 1971) und erschien davor bereits 1970 unter einem etwas anders lautenden Titel, nämlich *Alioto and the Politics of Hyperpluralism* (Wirt 1970). Der Text setzt sich mit dem Politikstil des damaligen Bürgermeisters von San Francisco, Joseph Alioto, auseinander. Und dies ist nicht der einzige Hinweis, der die »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung mit amerikanischer Kommunalpolitik der 1950er und 1960er Jahre verbindet. Fast gleichlautend rekurrieren Arbeiten des amerikanischen Politikwissenschaftler Michael Parenti (1970) und des im Bereich Urban Planning tätigen Michael P. Brooks (2002) auf ein 1961 erschienenes Werk des amerikanischen Politikwissenschaftlers Edward C. Banfield mit dem Titel *Political Influence* (Banfield 1961), in dessen Zentrum die Lokalpolitik im Großraum Chicago der 1950er Jahre steht. Sowohl Parenti als auch Brooks setzen

sich, wenn auch wiederum nur punktuell, mit dem Befund Banfields auseinander, dass sich die Kommunalpolitiker dieser Zeit vor allem um Konflikt- und Entscheidungsvermeidung bemühten und einen Ausgleich unterschiedlicher Interessen in einem moderierenden Stil anstrebten, der eher der Funktion eines »chairman of a discussion group« (Banfield 1961: 271) entsprochen habe. Sei das Treffen einer Entscheidung nicht mehr zu umgehen gewesen, habe die durch den jeweiligen »political head« erreichte Einigung laut Banfield häufig folgenden Charakter angenommen:

»When at last he imposes a settlement, it deals only with those aspects of the issue which cannot be put off; it does not go beyond the particular, concrete problem at hand in order to settle general principles or larger issues; and it is based, not on the merits of the issue, but on the principle that everyone should get something and no one should be hurt very much.« (Banfield 1961: 272)

Und auch wenn Banfield als Beispiele für einen »political head«, der auf derartige Art und Weise Einigungen erzielt, unter anderem auf den damaligen Chicagoer Bürgermeister Richard J. Daley oder den damaligen Präsidenten des *Cook County Board of Commissioners*, Daniel Ryan, verweist, so geht es in seiner Auseinandersetzung mit der Art kommunaler Politikführung eher um einen generellen Politikstil, der auf bestimmte Praktiken der Entscheidungs- und Konfliktvermeidung setzt. Ähnliche Praktiken werden auch in dem Text von Wirt (1970) zur Kommunalpolitik in San Francisco beschrieben, die von einem sehr kleinteiligen und aushandelnden Stil bestimmt sei, der letztlich nur als »Government by Nondecision« zu charakterisieren sei (Wirt 1970: 50). Letztlich beruhe die größte Möglichkeit zur Einflussnahme, die der Bürgermeister habe, »on his ability to persuade others to find a satisfactory compromise or set of trade-offs among contending groups« (Wirt 1970: 53). Das »Jede:r kriegt etwas«-Prinzip dient vor dem Hintergrund wechselnder oder unklarer Mehrheitsverhältnisse, Macht- und Interessenkonstellationen somit eher der Befriedung und Ruhigstellung in kleinteiligen Schritten, die niemandem weh tun. Es befördert eine Politik des inkrementellen Wandels und der kleinen Schritte (Brooks 2002: 143) und ähnelt in seiner Funktionsweise dem im deutschsprachigen Raum als Mittel zur Konfliktvermeidung in komplexen Verhandlungssituationen beschriebenen »Gießkannenprinzip« (Schneider/Janning 2006: 59; Mayntz 1990: 242).

Der letzte Verwendungskontext der »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung, der hier zu Rate gezogen werden soll, verbindet in gewisser Weise die Stränge des bisher Erörterten: empirische Befunde aus der amerikanischen Politik, nunmehr eher auf der Ebene des Kongresses und seiner Wahlbezirke angesiedelt, sowie aus der experimentellen Forschung auf der einen Seite, Überlegungen zu Gerechtigkeitsprinzipien und politischen Verhandlungspraktiken auf der anderen Seite. Gemeint ist hier ein in der politikwissenschaftlichen Rational-Choice-

Literatur unter dem Stichwort *Universalism* untersuchtes Prinzip. Bereits in den Arbeiten von Richard F. Fenno zum US-Kongress (Fenno 1966, 1973) sowie bei David R. Mayhew (1974) wird dieses Prinzip im Sinne einer politischen Praktik oder informellen Norm charakterisiert. Es sei ein Verteilungsprinzip, gemäß dem »every member, regardless of party or seniority, has a right to his share of benefits« (Mayhew 1974: 88). Mayhew benennt eine Vielzahl von Bereichen, in denen dieses Prinzip im Sinne eines ungeschriebenen Gesetzes wirke. In einem 1979 unter dem Titel *A Rational Choice Perspective on Congressional Norms* erschienenen Beitrag verbindet Barry R. Weingast theoretische Überlegungen zur Verteilungspolitik mit eben jenen empirischen Befunden aus dem US-Kongress. Er definiert die Norm des »universalism« als »the tendency to seek unanimous passage of distributive programs through inclusion of a project for all legislators who want one« (Weingast 1979: 249). *Universalism* wird hier ebenfalls als institutionelles Arrangement oder Norm charakterisiert (Weingast 1979: 250), als eine jener »social-psychological norms observed in most real world legislatures« und »informal structure or rules of the legislature« (Weingast 1979: 258). Um ihre Wiederwahl sicherzustellen, bildeten Kongressabgeordnete »oversized coalitions that bestow distributive projects on virtually every district represented in the legislature« (Stein/Bickers 1995: 31). Mayhew spricht an einer Stelle sogar von »powerful norms of institutional universalism« (Mayhew 1974: 105) und folgert: »Looked at from one angle the cult of universalism has the appearance of a cross-party conspiracy among incumbents to keep their jobs.« (Mayhew 1974: 105). Mit Gerechtigkeitsvorstellungen wird diese Norm in den frühen Publikationen der 1970er Jahre zunächst nicht in Zusammenhang gebracht. Dies ändert sich aber im weiteren Verlauf.

Eavey und Miller (1984) widmen sich in den 1980er Jahren der experimentellen Überprüfung des »phenomenon of ›something for everyone‹« (Eavey/Miller 1984: 570) – einerseits wiederum mit Verweis auf Mayhew (1974), andererseits aber auch auf eine Arbeit von Miller und Oppenheimer (1982), die dieses Phänomen erstmals, wenn auch letztlich nicht eindeutig, mit Fairnessüberlegungen in Verbindung gebracht hätten. Miller und Oppenheimer hatten eine rein Rational-Choice-basierte Erklärung der »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung durch Weingasts »universalism theorem« (Miller/Oppenheimer 1982: 570) kritisiert und vermutet, dass diese zumindest partiell auch mit einem Streben nach Fairness zusammenhängen könnte (Miller/Oppenheimer 1982: 565). Auch wenn sie einerseits in ihren Gruppenexperimenten Belege finden, die für Weingasts Universalismusthese sprechen, so können sie andererseits auf der Basis ihrer Daten – vor allem verbaler Daten aus den Gruppendiskussionen innerhalb des experimentellen Designs – zeigen, dass eine »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung im Zusammenhang mit Fairnessüberlegungen steht.

Im Anschluss an Miller und Oppenheimer vermuten Eavey und Miller (1984), dass »coalitions of the whole may form because of a commitment to values of fairness or justice, rather than simple expected value calculations« (Eavey/Miller 1984: 571). Die Autor:innen ordnen das Phänomen als »fairness norm« ein, die im Kongress, in dem die Beteiligten unter dem Gesetz des Wiedersehens agierten, letztlich das Finden einer Alternative erfordere, »which will make everyone happy« (Eavey/Miller 1984: 583). Weitere Arbeiten zum Prinzip des »universalism or something for everyone« (Wallis/Weingast 2018: 39[5]) charakterisieren das so beschriebene Phänomen einerseits eher als institutionalisierte Praxis oder Norm, die gerade dann zur Anwendung komme, wenn Koalitionen instabil und Mehrheitsverhältnisse unklar seien (Collie 1988a: 874; Davidson-Schmich 2001), verweisen auf der anderen Seite aber – wiederum im Anschluss an Miller und Oppenheimer (1982) – auf den möglichen Zusammenhang mit Fairnessüberlegungen (Collie 1988b: 442), die unter anderem durch interpersonalen Vergleich innerhalb einer Gruppe angestoßen würden (Eavey 1991: 457 f., 1996).

In unseren Gruppenexperimenten, die den Ausgangspunkt dieser Überlegungen bildeten, findet sich zumindest ein Anhaltspunkt, der gegen die Einordnung als reine Verhandlungstaktik oder als rein auf das Erzielen von Verbindlichkeit ausgerichtete Praktik spricht: In der Phase der Experimente, in der die Teilnehmenden darüber entscheiden sollen, wie eine alternative Verteilung der Token aussehen könnte, und in der dann in einigen Gruppen die »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung vorgeschlagen – und teilweise von ihnen auch gewählt – wird, reicht eine einfache Mehrheit der Gruppenmitglieder, um eine Einigung zu erzielen. Während in anderen Phasen des experimentellen Designs Einstimmigkeit erforderlich ist, könnten hier drei der fünf Gruppenmitglieder die übrigen zwei Mitglieder einfach überstimmen. Oder direkter gesagt: Die drei »Ärmeren«, also die drei Gruppenmitglieder mit niedrigerer Anfangsausstattung, könnten die beiden »Reichen« und deren Gerechtigkeitsempfinden schlicht ignorieren und eine alternative Verteilung durchsetzen, bei der eben diese beiden »Reichen« leer ausgehen, während vor allem der Bedarf der beiden von Schulden bedrohten Gruppenmitglieder gedeckt würde. Genau dies geschieht aber häufig nicht. Die Gruppenmitglieder empfinden es schlicht als unfair, wenn die beiden »Reichen« keinerlei Anteil an dem zu verteilenden »Kuchen« erhalten – und dies äußern sie auch in den Begründungen der gewählten Alternativverteilungen.

5 Der Beitrag bietet einen sehr guten Überblick über weitere Literatur zum Thema.

6. Fazit

Die »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung scheint sich einem systematisierenden Zugriff zu entziehen, zumindest aber einer eindeutigen Zuordnung entweder zu einem Begriffsgebäude von Gerechtigkeitsprinzipien oder zu einer Typologie von Praktiken der Verbindlichkeitsherstellung. Einerseits erscheint sie als auf Fairnessüberlegungen gestützte Ressourcenverteilung, andererseits als praktisches Vorgehen, das eine drohende Nichteinigung bei unklaren Präferenzen und Mehrheitsverhältnissen verhindern soll. Sie tritt scheinbar gleichzeitig als normatives Prinzip in Erscheinung, als sozialpsychologisches oder eigeninteressengeleitetes Handlungsmotiv oder als taktisches Befriedungsinstrument. Die »Jede:r kriegt etwas«-Verteilung ist ein regelmäßig beobachtbares Phänomen, das in der Literatur immer wieder – wenn auch nicht an besonders prominenter Stelle – beschrieben, umschrieben, erläutert und erklärt wird. In seiner empirischen und theoretischen Uneindeutigkeit veranschaulicht dieses Phänomen die Art und Weise, in der sich Empirie und Theorie immer wieder wechselseitig befruchten können. In jedem Fall ist es eines jener Phänomene, die die intellektuelle Neugier wecken, wenn es darum geht, Dinge genau wissen, aber auch systematisch einordnen zu wollen.

Literatur

Banfield, Edward C (1961), *Political Influence*, New York: The Free Press of Glencoe.

Blake, Peter R./McAuliffe, Katherine (2011), »›I had so much it didn't seem fair‹. Eight-year-olds reject two Forms of Inequity«, in: *Cognition*, Jg. 120, H. 2, S. 215–224.

Brooks, Michael P. (2002), *Planning Theory for Practitioners*, London/New York: Routledge.

Collie, Melissa P. (1988a), »Universalism and the Parties in the U.S. House of Representatives, 1921–80«, in: *American Journal of Political Science*, Jg. 32, H. 4, S. 865–883.

Collie, Melissa P. (1988b), »The Legislature and Distributive Policy Making in Formal Perspective«, in: *Legislative Studies Quarterly*, Jg. 13, H. 4, S. 427–458.

Damon, William (1975), »Early Conceptions of Positive Justice as related to the Development of Logical Operations«, in: *Child Development*, Jg. 46, H. 2, S. 301–312.

Davidson-Schmich, Louise K. (2001), »Party Discipline and Universalism: The Case of Budgeting in Berlin«, in: *Journal of Legislative Studies*, Jg. 7, H. 4, S. 37–62.

Deutsch, Morton (1975), »Equity, Equality, and Need: What Determines which Value Will Be Used as the Basis of Distributive Justice?«, in: *Journal of Social Issues*, Jg. 31, H. 3, S. 137–150.

Deutsch, Morton (1985), *Distributive Justice. A Social-Psychological Perspective*, New Haven, CT/London: Yale University Press.

Eavey, Cheryl L. (1991), »Patterns of Distribution in Spatial Games«, in: *Rationality and Society*, Jg. 3, H. 4, S. 450–474.

Eavey, Cheryl L. (1996), »Preference-Based Stability: Experiments on Cooperative Solutions to Majority Rule Games«, in: Norman Schofield (Hg.), *Collective Decision-Making. Social Choice and Political Economy*, New York: Springer Science + Business Media, S. 149–181.

Eavey, Cheryl L./Miller, Gary J. (1984), »Fairness in Majority Rule Games with a Core«, in: *American Journal of Political Science*, Jg. 28, H. 3, S. 570–586.

Fenno, Richard F. (1966), *The Power of the Purse*, Boston: Little, Brown and Company.

Fenno, Richard F. (1973), *Congressmen in Committees*, Boston: Little, Brown and Company.

Giacomini, Mita/Hurley, Jeremiah/DeJean, Deirdre (2012), »Fair Reckoning: A Qualitative Investigation of Responses to an Economic Health Resource Allocation Survey«, in: *Health Expectation*, Jg. 17, H. 2, S. 174–185.

Hurrelmann, Achim/Liebsch, Katharina/Nullmeier, Frank (2002), »Wie ist argumentative Entscheidungsfindung möglich? Deliberation in Versammlungen und Internetforen«, in: *Leviathan*, Jg. 30, H. 4, S. 544–564.

Kelle, Udo/Kluge, Susann (2010), *Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung*, 2., überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kluge, Susann (2000), »Empirisch begründete Typenbildung in der qualitativen Sozialforschung«, in: *Forum Qualitative Sozialforschung*, Jg. 1, H. 1, Art. 14, https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1124/2498.

Lessing, Hans-Ulrich (1998), »Typos; Typologie«, in: Joachim Ritter/Karlfried Gründer/Gottfried Gabriel (Hg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 10: St–T, Basel: Schwabe, S. 1587–1607.

Liebig, Stefan/Schupp, Jürgen (2008), »Leistungs- oder Bedarfsgerechtigkeit? Über einen normativen Zielkonflikt des Wohlfahrtsstaats und seiner Bedeutung für die Bewertung des eigenen Erwerbseinkommens«, in: *Soziale Welt*, Jg. 59, H. 1, S. 7–30.

Mayhew, David R. (1974), *Congress. The Electoral Connection*, New Haven/London: Yale University Press.

Mayntz, Renate (1990), »Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart«, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Jg. 115, H. 2, S. 232–245.

McAuliffe, Katherine/Blake, Peter R./Steinbeis, Nikolaus/Warneken, Felix (2017), »The Developmental Foundations of Human Fairness«, in: *Nature Human Behaviour* 1, Art. 0042, doi:10.1038/s41562-016-0042.

McGillicuddy-De Lisi, Ann V./De Lisi, Richard/Van Gulik, Kate (2008), »The Effects of Grade Level, Context, and Family Type on Male and Female Adolescents' Distributive Justice Reasoning«, in: *Journal of Adolescence*, Jg. 31, H. 1, S. 107–124.

Miller, David (2002), »Two Ways to Think About Justice«, in: *Politics, Philosophy & Economics*, Jg. 1, H. 1, S. 5–28.

Miller, David (2008), *Grundsätze sozialer Gerechtigkeit*, Frankfurt a. M.: Campus.

Miller, Gary J./Oppenheimer, Joe A. (1982), »Universalism in Experimental Committees«, in: *The American Political Science Review*, Jg. 76, H. 3, S. 561–574.

Nullmeier, Frank (1990), *Von Max Weber zu Konzepten einer Intelligenz- und Wissenspolitologie*, Dissertation Universität Hamburg.

Nullmeier, Frank (2020), »Towards a Theory of Need-Based Justice«, in: Stefan Traub/Bernhard Kittel (Hg.), *Need-Based Distributive Justice. An Interdisciplinary Perspec*tive, Cham: Springer, S. 191–208.

Nullmeier, Frank (2021), *Kausale Mechanismen und Process Tracing. Perspektiven der qualitativen Politikforschung*, Frankfurt/New York: Campus.

Nullmeier, Frank/Biegoń, Dominika (2017), »Justifying and Criticizing the Capitalist Market Economy: A Typology of Legitimation Criteria«, in: Steffen Schneider/Henning Schmidtke/Sebastian Haunss/Jennifer Gronau (Hg.), *Capitalism and Its Legitimacy in Times of Crisis*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 37–60.

Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja (2009), »The Implicit Normativity of Political Practices. Analyzing the Dynamics and Power Relations of Committee Decision-Making«, in: *Critical Policy Studies*, Jg. 3, H. 3–4, S. 357–374.

Parenti, Michael (1970), »Power and Pluralism: A View from the Bottom«, in: *The Journal of Politics*, Jg. 32, H. 3, S. 501–530.

Pritzlaff, Tanja/Nullmeier, Frank (2009), »Zu einer Theorie politischer Praktiken«, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft,* Jg. 38, H. 1, S. 7–22.

Pritzlaff-Scheele, Tanja/Zauchner, Patricia F. (2017), *Meeting Needs. An Experimental Study on Need-Based Justice and Inequality*. Working Paper. DFG Research Group 2104 Need-Based Justice and Distribution Procedures.

Schmidt, Manfred G. (2010), *Wörterbuch zur Politik*, 3., überarb. u. aktual. Aufl., Stuttgart: Kröner.

Schneider, Volker/Janning, Frank (2006), *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Stein, Robert M./Bickers, Kenneth N. (1995), *Perpetuating the Pork Barrel: Policy Subsystems and American Democracy*, Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge University Press.

Wallis, John Joseph/Weingast, Barry R. (2018), »Equilibrium Federal Impotence. Why the States and not the American National Government financed Economic Development in the Antebellum Era«, in: *Journal of Public Finance and Public Choice*, Jg. 33, H. 1, S. 19–44.

Wegener, Bernd/Liebig, Stefan (2010), »Gerechtigkeitsvorstellungen in Ost- und Westdeutschland im Wandel: Sozialisation, Interessen, Lebenslauf«, in: Peter Krause/Ilona Ostner (Hg.), *Leben in Ost- und Westdeutschland: Eine sozialwissenschaftliche Bilanz der deutschen Einheit 1990–2010*, Frankfurt/New York: Campus, S. 83–102.

Weingast, Barry R. (1979), »A Rational Choice Perspective on Congressional Norms«, in: *American Journal of Political Science*, Jg. 23, H. 2, S. 245–62.

Wirt, Frederick M. (1970), »Alioto and the Politics of Hyperpluralism«, in: *Trans-Action*, Jg. 7, April 1970, S. 46–55.

Wirt, Frederick M. (1971), »The Politics of Hyperpluralism«, in: Howard S. Becker (Hg.), *Culture and Civility in San Francisco*, New Brunswick, NJ: Transaction Books, S. 101–124.

Vier Pfade zur politischen Epistemologie

Frieder Vogelmann

Politische Epistemologie ist kein etablierter Forschungszweig, weder in der Politischen Theorie noch in der Erkenntnistheorie. Daher ist es kein Wunder, dass »politische Epistemologie« vieles und sehr verschiedenes meint.[1] Diese Polyphonie sollten wir als Chance, nicht als Problem auffassen, da sie einen Dialog zwischen verschiedenen Ansätzen in der Philosophie, der Politischen Theorie sowie in den Sozial- und Geisteswissenschaften im Allgemeinen ermöglicht, der allzu häufig fehlt. Deshalb möchte ich eine weite Beschreibung der darunter zu verstehenden Aufgabe anbieten: Mit »politischer Epistemologie« wird die Herausforderung benannt, Erkenntnistheorie mit Sozial- bzw. Politischer Theorie zu verschränken. Sie entspringt der Einsicht, dass Wissen und Wahrheit in einer internen Beziehung mit Politik und Gesellschaft stehen: Keine der beiden Seiten lässt sich ohne die andere explizieren (vgl. Vogelmann 2018).

Politische Epistemologie so zu beschreiben, lässt viel Platz auch für radikale Differenzen darüber, in welchen Begriffen die Aufgabe zu stellen ist, von welchen Ansätzen in der Epistemologie und der Sozial- bzw. Politischen Theorie man ausgehen sollte, welche Vorgehensweise die größten Aussichten auf Erfolg verspricht und was überhaupt ein Erfolg wäre. Dennoch gibt es drei Bedingungen, so meine These, die jeder Versuch in der politischen Epistemologie erfüllen muss, um nicht in bloße Epistemologie einerseits oder in reine Sozial- bzw. Politische Theorie zurückzufallen: minimaler Materialismus, Selbstreflexivität und epistemische Nichtsouveränität.

Die Aufgabe, Epistemologie mit Sozial- bzw. Politischer Theorie zu verschränken, erfordert einen minimalen Materialismus, weil schon die allgemeine Form der Aufgabenstellung voraussetzt, dass soziale Situationen – die zumindest die politischen und ökonomischen Existenzbedingungen unserer sozialen Praktiken sowie ihre Geschichte einschließen – epistemische Bedeutung haben können und daher in der Epistemologie berücksichtigt werden müssen. Die Aufgabe erfordert zudem eine Art von Selbstreflexivität, weil der minimale Materialismus erzwingt, der sozialen Situation Rechnung zu tragen, aus der die Wissensansprüche der po-

1 Die größten Anstrengungen, den Namen zu reklamieren und auf rein in der analytischen Philosophie verankerte Überlegungen zu beschränken, unternimmt derzeit das »Political Epistemology Network«. Vgl. Hannon/De Ridder (2021).

litischen Epistemologie selbst hervorgehen. Zuletzt erfordert die Aufgabe politischer Epistemologie eine Art von Nichtsouveränität in Bezug auf Wissensansprüche, weil epistemische Souveränität nur aus der Verleugnung der Kombination von Selbstreflexivität und minimalem Materialismus resultieren könnte: Epistemisch souverän wäre nur jener mythische »Blick von nirgendwo«, der Wahrheit und Wissen aus den sozialen Situationen herauslöst und daher mit grenzenloser Geltung ausstatten kann.

Diese Thesen werde ich nicht systematisch begründen können. Mein bescheidenes Ziel ist es, sie zu plausibilisieren, indem ich zeige, dass und wie Frankfurter kritische Theorie (1), feministische Epistemologie (2), französischer Poststrukturalismus (3) und postkoloniale Theorie (4) sehr früh die Aufgabe in Angriff genommen haben, Erkenntnistheorie mit Sozial- bzw. Politischer Theorie zu verzahnen.[2] Sie bahnen vier verschiedene Pfade zur politischen Epistemologie, doch stets erfüllen sie die drei Bedingungen des minimalen Materialismus, der Selbstreflexivität und der epistemischen Nichtsouveränität. Die bedauerliche Tendenz, diese vier Pfade zur politischen Epistemologie zu vernachlässigen (gerade in der analytischen Philosophie), beschädigt den Dialog, zu dem die gemeinsame Aufgabe der politischen Epistemologie führen könnte, weil so wichtige Einsichten und Korrekturen verloren gehen (5). Dass ich so auch einen Teil des intellektuellen Erbes aufarbeite, dem ich vieles verdanke, ist vielleicht passend für eine Festschrift, die qua Genre denen Referenz erweist, die einem geholfen haben, einen eigenen Platz in diesem Erbe zu finden.

1. Frankfurter kritische Theorie

Wie auch immer die Frankfurter kritische Theorie in den andauernden Diskussionen über ihre Gestalt bestimmt wird – unbestritten ist, dass sie interessierte, parteiliche Theorie ist, die auf die Emanzipation der Gesellschaft zielt. Wie genau diese Emanzipation der Gesellschaft zur anvisierten freien Assoziation freier Menschen vorzustellen ist, welcher Weg zu ihr führt und welche Mittel dazu tauglich sind, darüber herrscht Uneinigkeit. Doch in jedem Fall beinhaltet kritische Theorie die Idee, dieses mit Emanzipation formal beschriebene Ziel durch die Produktion eines besonderen Wissens zu befördern. Denn so sehr die (frühe) Kritische Theorie die Einheit von Theorie und Praxis betont und so sehr sie ge-

2 Es ist etwas künstlich, die vier Forschungstraditionen derart zu trennen, da sie sich gegenseitig beeinflusst haben, wenn auch unterschiedlich stark. Doch ihre interne Kohärenz rechtfertigt die Behauptung, dass sie vor allem über interne Debatten vorangetrieben werden und sich insofern ihre eigenen Pfade zur politischen Epistemologie gebahnt haben, auf denen unterschiedliche Themen ins Zentrum rücken.

gen eine Wissenschaft wettert, die selbstgenügsam die Bedingungen verdrängt, unter denen allein sie forschen kann, so sehr bleibt kritische Theorie eben doch – Theorie.

Eine zentrale Prämisse der Frankfurter kritischen Theorie ist daher, dass das Wissen, das sie selbst produziert, die für eine befreite Gesellschaft Kämpfenden nicht nur passiv unterstützen kann, indem es als Ressource für sie bereitsteht. Vielmehr muss es eine andere Art von Wissen sein, das Emanzipation von sich aus – aktiv – fördert. Insbesondere Theodor W. Adorno und Max Horkheimer bemühen sich wiederholt darum, die Differenz zwischen dem passiven und passivierenden Wissen der herrschenden Ideologie und einem aktiven Wissen zu ziehen, das sich begründet als emanzipierendes Wissen begreifen darf.

In der Unterscheidung des Wissens kritischer vom Wissen traditioneller Theorie steht also die Diagnose von traditioneller Wissenschaft als Ideologie und die Erarbeitung einer emanzipatorischen Alternative auf dem Spiel, und damit die Verzahnung von Wahrheit und Politik – allerdings ohne epistemische in politische Fragen aufzulösen (oder andersherum). Adorno will vielmehr zeigen,

> »daß die Analyse der Erkenntnisvermögen selbst, der Bedingungen der Möglichkeit der Erkenntnis darauf führt, daß die Bedingungen der Möglichkeit der Erkenntnis als ein von allem Faktischen Abgelöstes nicht die zulänglichen Bedingungen der Erkenntnis sind, sondern daß sie ihrem eigenen Sinn nach, nach dem befragt, was sie selber von sich aus sagen, immer ebenso zurückverweisen auf die Realität […], wie umgekehrt die Realität immer nur begriffen werden kann als eine vermittelte.« (Adorno 2018: 348)

Erkenntnistheorie soll also weder von der Realität (und das heißt für Adorno an dieser Stelle vor allem: von der Gesellschaft) abgekoppelt betrieben werden, als ließe sich beispielsweise Wissen als wahre gerechtfertigte Überzeugung eines isolierten Subjekts verstehen, wie in der klassischen Erkenntnistheorie. Noch soll Epistemologie in Soziologie aufgelöst werden, indem man Wahrheit als reines Machtspiel denunziert. Stattdessen transformiert kritische Theorie sowohl Epistemologie als auch Gesellschaftstheorie, ohne dabei die eine der anderen unterzuordnen.[3]

Dieselbe Aufgabe stellt sich Horkheimer in seinem Aufsatz »Traditionelle und kritische Theorie« (2009 [1937]; vgl. Vogelmann 2021a), der zumindest zwei Aspekte der Differenz zwischen kritischer und traditioneller Theorie klar benennt: Erstens bejaht kritische Theorie, die ja auf Emanzipation zielt, ihr Erkenntnisinteresse explizit, wohingegen traditionelle Theorie jedes Interesse in der Theorie als Verunreinigung des Erkenntnisprozesses erscheint. Horkheimer zufolge missversteht sich traditionelle Theorie selbst, weil sie im Bann der aus der kapitalis-

3 Ich übergehe an dieser Stelle die Schwierigkeit, dass Adorno teils von Soziologie im Allgemeinen, teils von Gesellschaftstheorie im Besonderen spricht. Meine Formulierung »Sozial- bzw. Politische Theorie« lässt sich als Abstraktion verstehen, die u.a. Gesellschaftstheorie beinhaltet.

tischen Arbeitsteilung hervorgehenden bürgerlichen Ideologie ihre eigene Praxis und das darin produzierte Wissen jenseits der Gesellschaft ansiedelt (vgl. Horkheimer 2009 [1937]: 168–173). Kritische Theorie ist stattdessen selbstreflexiv, da sie ihre Existenzbedingungen in den sozialen Praktiken ihrer eigenen Wissensproduktion und das darin eingehende emanzipatorische Interesse mitdenkt.

Aus demselben Grund affirmiert kritische Theorie, zweitens, die Historizität ihres Wissens. Sie kann sich nicht mit der Vorstellung zufriedengeben, dass die Wissenschaften zeitlose Wahrheiten entdecken, die allenfalls eine Geschichte haben, wenn sie sich später als Irrtümer erweisen. Kritische Theorie behauptet ausdrücklich, dass Wahrheit einen »Zeitkern« (Horkheimer/Adorno 2012 [1947]: ix) besitzt. Für Horkheimer ist das vor allem ein materialistischer Einspruch gegen »die Annahme eines absoluten, übergeschichtlichen Subjekts oder gegen die Auswechselbarkeit der Subjekte, als ob man sich aus dem gegenwärtigen historischen Augenblick hinaus und ganz im Ernst in jeden beliebigen hineinversetzen könnte.« (Horkheimer 2009 [1937]: 213 f.)

Schon diese knappen Ausführungen zu Adornos und Horkheimers programmatischen Beschreibungen der Frankfurter kritischen Theorie dürften zeigen, dass sie sich in ihren Anfängen die Aufgabe stellt, Epistemologie mit Sozial- bzw. Politischer Theorie zu verschränken. Zudem lassen sich die Bedeutung der genannten drei Bedingungen sowie die Beziehungen zwischen ihnen erkennen: Der minimale Materialismus als die These, dass unser Denken von unserer materiellen Situation und insofern von den sozialen Praktiken abhängt, ist die zentrale Prämisse. Die Selbstreflexivität folgt aus ihm, weil er jede Gesellschaftstheorie dazu zwingt, auch die eigenen sozialen Existenzbedingungen und ihre Konsequenzen für die Theorie zu explizieren. Das wiederum nötigt kritische Theoretiker:innen zu epistemischer Nichtsouveränität, weil so kein souveräner Wahrheitsbegriff mehr zur Verfügung steht, der Wahrheit als zeitlos gültig ansieht und jenseits der sozialen Praktiken ansiedelt.

Wie angedeutet, stützen sich Adorno und Horkheimer auf eine Form der Ideologiekritik, um zwischen traditionellem und emanzipierendem Wissen zu unterscheiden. Damit erhält die politische Epistemologie großes argumentatives Gewicht in den frühen Formulierungen der Frankfurter kritischen Theorie. Doch obgleich Adorno und Horkheimer scharfe und treffende Kritik an dem traditionellen Begriff von Wahrheit (vgl. bes. Horkheimer 1988 [1935]) und an der Erkenntnistheorie (vgl. bes. Adorno 2003 [1956], 2018) üben, gelingt es ihnen nicht, gleichermaßen überzeugende Alternativen zu entwickeln. Bereits die sogenannte zweite Generation verließ den Pfad zur politischen Epistemologie wieder, den die Frankfurter kritische Theorie in ihrer frühen Phase gebahnt hatte. Symbolisch dafür steht Jürgen Habermas' – durchaus nachvollziehbare – Preisgabe seines in *Erkenntnis und Interesse* (1973 [1968]) eingeleiteten transzen-

dentalanthropologischen Programms.[4] Von wenigen Versuchen abgesehen (z.B. Shomali 2010) hat die Frankfurter kritische Theorie aufgehört, ihre erkenntnistheoretischen Grundlagen eigenständig auszuarbeiten (vgl. Thompson 2017: 21 f.) – ein bemerkenswerter blinder Fleck für eine Tradition, die Emanzipation an eine alternative Theorieform bindet.

2. Feministische Erkenntnis- und Wissenschaftstheorie

Feministische Erkenntnis- und Wissenschaftstheorie ist »von Natur aus« politische Epistemologie, denn sie untersucht, wie Geschlechternormen auf Wissende und Wissensansprüche wirken, sie kritisiert, dass die dominanten Wissenspraktiken und Epistemologien Frauen* benachteiligt, und sie schlägt Alternativen sowohl für die Praxis als auch für die Theorie vor. Sie entstand in Reaktion auf den Erfolg feministischer Kritik an Sexismus und Androzentrismus in wissenschaftlichen Praktiken (vgl. den Überblick in Harding 1991: Kapitel 2 und 3). Denn sie stellte die zentrale Prämisse der Wissenschaftsphilosophie und der Erkenntnistheorie in Frage, dass wissenschaftliche Praktiken von »außerwissenschaftlichen« Werten freigehalten werden müssen, um objektives Wissen zu liefern.

Die bekannteste Antwort auf diese Herausforderung gibt die feministische Standpunkttheorie (vgl. Harding 2004 [1996]), aber daneben etablierten sich zahlreiche weitere Positionen und Programme wie der feministische Empirismus (vgl. z.B. Longino 1990, 2002; Anderson 1995) oder poststrukturalistische Konzeptionen (z.B. Haraway 1995 [1988]).[5] Historisch gesehen war also die Verschränkung von (feministischer) Politik und (traditioneller) Erkenntnistheorie der Geburtsort feministischer Epistemologie, die daher seit ihren ersten Anfängen die Aufgabe der politischen Erkenntnistheorie angenommen hat: die interne Beziehung von Politik und Wahrheit durch eine Verzahnung von Epistemologie und Sozial- bzw. Politischer Theorie zu konzeptualisieren.

Begrifflich ist deshalb die grundlegende These der feministischen Epistemologie, dass Wissen und Wissende sozial situiert sind und dass die impliziten und expliziten Geschlechternormen, die diese sozialen Situationen (mit)gestal-

4 Das auf drei Bände ausgelegt war, für die *Erkenntnis und Interesse* nur eine methodologische Vorbemerkung darstellen sollte (vgl. Habermas 1973 [1968]: 370).

5 Die Dreiteilung zwischen »feministischer Standpunkttheorie«, »feministischem Empirismus« und »feministischem Postmodernismus«, die ich hier variierend aufgreife, wurde von Harding (1986) eingeführt. Wie sie selbst vorhersagte, haben sich diese verschiedenen Varianten feministischer Epistemologie seither stark verändert. Auch wenn sie nach wie vor zur (historischen) Einführung in das Feld taugen (vgl. Anderson 2020), wäre ein aktualisierter Überblick dringend nötig (ein hilfreicher Zwischenschritt ist Betzler 1998).

ten, auch unser Verständnis und unsere Begriffe von Wissen und Wissenden informieren. Geschlechternormen spielen sowohl eine Rolle in den Zuschreibungen von epistemischer Autorität und Glaubwürdigkeit als auch für den ungleich verteilten Zugang zu Wissen. Sie beeinflussen den Inhalt von Wissen und was überhaupt als Wissen zählt. Ob wir die verschiedenen Formulierungen dieser grundlegenden These in der feministischen Standpunkttheorie, dem feministischen Empirismus oder der feministischen poststrukturalistischen Erkenntnistheorie betrachten, stets erfüllen sie die drei Bedingungen der politischen Epistemologie. Damit sollen die Differenzen zwischen den verschiedenen Ansätzen keineswegs geleugnet werden, die diese Bedingungen nicht nur auf verschiedene Weise artikulieren und einlösen, sondern auch ihre Beziehungen zueinander unterschiedlich konzipieren. Aber für meine These der vier Pfade zur politischen Epistemologie sind die bei allen Unterschieden erkennbaren Gemeinsamkeiten entscheidend. Im Folgenden werde ich exemplarisch darstellen, dass und wie Donna Haraway in ihrem zu Recht maßgeblich gewordenen Aufsatz »Situiertes Wissen« (1995 [1988]) die drei Bedingungen erfüllt, doch ließe sich dasselbe für Elizabeth Andersons (1995) feministischen Empirismus oder Alison Wylies (2012) feministische Standpunkttheorie zeigen.

Dass Wissen situiert ist, bedeutet für Haraway, dass wir einsehen müssen, dass Wissen partial und positioniert ist. Wissen ist in sich beschränkt, weil es an die Perspektive gebunden ist, von der aus es gewonnen wurde bzw. wird; die Vorstellung eines »Blicks von nirgendwo« sei eine »Illusion und ein Gotttrick« (Haraway 1995 [1988]: 82, Übersetzung modifiziert). Nehmen wir die Metapher der Vision ernst, die unsere alltägliche Semantik von Wissen, aber auch unsere philosophischen Theorien darüber dominiert, müssen wir anerkennen, dass Sehen eine körperliche Aktivität ist, die mit dem Körper auch eine Position für diesen voraussetzt, und damit eine bestimmte Perspektive, aus der heraus wir die jeweiligen Objekte des Wissens wahrnehmen. Der Gotttrick blendet mit der Perspektive zugleich den für Sehen notwendigen Körper aus und deutet die Aktivität körperlichen Sehens in die Passivität bloßen Zuschauens um. Tragen wir Körperlichkeit, Aktivität und Perspektivität wieder ein, erkennen wir, dass Wissenserwerb die Wissenden nötigt, sich zu positionieren. Sie ist dafür verantwortlich, welche Position sie einnimmt – wenngleich nicht allein: Haraways These des situierten Wissens lässt sich nicht in eine reine Ethik des Wissens auflösen, sondern berücksichtigt stets auch die politischen, öko-sozialen etc. Beziehungen, die eine Wissende dazu bringen oder sogar dazu zwingen, diese oder jene Position zu beziehen.[6] Aber weder unsere Eingebundenheit in nicht von uns zu kontrollierende Beziehungen noch unsere aktive Beteiligung an Prozessen des Wissens lässt sich

6 Vgl. zu Haraway grundlegend Hoppe (2021).

leugnen. Für Haraway tragen wir eine Mitverantwortung dafür, dass wir uns so und nicht anders positionieren, und dass wir damit ein bestimmtes Wissen erlangen und anderes, ebenso partiales Wissen ausschließen oder verlieren.

In dieser knappen Skizze finden wir leicht die drei Bedingungen der politischen Epistemologie wieder. Indem Haraway die Metapher der Vision nutzt, um uns eindringlich daran zu erinnern, dass Sehen eine verkörperte Aktivität ist, insistiert sie darauf, dass Wissen etwas ist, was wir in der Welt tun – womit sie zugleich jede idealistische Konzeption von Wissen verabschiedet. Der aktive, minimal materialistische Wissensbegriff erzwingt zudem Selbstreflexivität in dem Sinne, dass Wissende sich für die Positionen rechtfertigen können müssen, von denen aus sie ihr Wissen gewinnen und ihre Wissensansprüche vortragen. Genauso müssen sie auf die ihrer Kontrolle entzogenen Abhängigkeiten reflektieren, die diese »Wahl« der Perspektive unweigerlich mitbestimmen. Zuletzt ist dieses Wissen epistemisch nichtsouverän, weil es seinen Ort und seine Zeit hat, wenn wir den Gotttrick der »unendlichen Vision« (Haraway 1995 [1988]: 82) tatsächlich zurückweisen; es ist endliches, partiales Wissen.

Verurteilt uns diese epistemische Nichtsouveränität zu einer relativistischen Epistemologie? Nicht für Haraway, denn real verfügbare epistemische Standpunkte seien weder gleich noch können sie beliebig von uns bezogen werden – und schon gar nicht gleichzeitig. Relativismus müssen wir als die Kehrseite des Gotttricks erkennen, auf der die Partialität, Positioniertheit und Verkörperung von Wissen ebenfalls verleugnet wird. Sobald der souveräne epistemische Standpunkt des Gotttricks aufgegeben wird, verschwindet auch der Relativismus (vgl. Haraway 1995 [1988]: 84).

Offensichtlich müsste man mehr sagen, um das Gespenst des Relativismus wirklich zu vertreiben, und die entsprechende Debatte wird innerhalb der feministischen Epistemologie mit Verve geführt. Klar aber ist, dass die feministische Erkenntnis- und Wissenschaftstheorie die Aufgabe der politischen Epistemologie annimmt und deren drei Bedingungen erfüllt. Ihren Platz im Zentrum der politischen Epistemologie bestätigt auch eine Verallgemeinerungstendenz in der feministischen Epistemologie, die längst intersektional geworden ist (vgl. Alcoff/Potter 1993: 3 f.), insbesondere dank der Interventionen Schwarzer Feminist:innen (z.B. Collins 1986). Auch deshalb muss feministische Erkenntnis- und Wissenschaftstheorie als wichtigster Rahmen für politische Epistemologie gelten.

3. Französischer Poststrukturalismus

Um den französischen Poststrukturalismus als dritten Pfad zur politischen Epistemologie zu verstehen, muss man zunächst den Einwand ausräumen, dass dieses Etikett das intellektuelle Feld im Frankreich der 1960er und 1970er Jahre völlig verfehlt (z.B. Angermuller 2015). Es sei eine internationale Erfindung und vereinheitliche theoretische Projekte wie die von Louis Althusser, Hélène Cixous, Gilles Deleuze, Jacques Derrida, Michel Foucault, Luce Irigaray oder Julia Kristeva, obwohl sie teilweise diametral entgegengesetzte Ziele mit ganz unterschiedlichen begrifflichen Mittel verfolgen. Doch für meine begrenzten Zwecke kann sich »französischer Poststrukturalismus« auf die Gemeinsamkeit stützen, das in vielen dieser Ansätze das Erbe der französischen historischen Epistemologie virulent ist, wie sie u.a. von Gaston Bachelard, Hélène Metzger und George Canguilhem entwickelt wurde (vgl. Rheinberger 2007). So popularisiert Althusser den von Bachelard entwickelten Begriff des epistemischen Bruchs in seiner berühmt-berüchtigten Unterscheidung zwischen dem reifen »eigentlichen« Marx und dem jungen, noch ganz im Banne Hegels stehenden »Marx im Kommen« (z.B. Althusser 2011 [1965]), und Foucault politisiert Canguilhems Historisierung wissenschaftlichen Wissens (z.B. Foucault 2001 [1968]).

Um meine Behauptung einzulösen, dass wir den französischen Poststrukturalismus als einen Pfad hin zur politischen Epistemologie verstehen können, beschränke ich mich auf einige Bemerkungen zu Foucaults »Geschichte der Wahrheit« (vgl. ausführlich Vogelmann 2014). Der Schlüssel dazu ist seine Unterscheidung zwischen Kenntnissen (*connaissances*) als Menge von wahren oder falschen Aussagen und Wissen (*savoir*) als den Existenzbedingungen, damit diese Aussagen überhaupt einen Wahrheitswert (ob wahr oder falsch) haben können. Während diese Differenzierung in Foucaults frühen archäologischen Schriften undeutlich bleibt, klärt er sie in *Die Archäologie des Wissens* (Foucault 2003 [1969]: 258–262) und greift sie anschließend jedes Jahr in den methodologischen Bemerkungen auf, die er in seinen Vorlesungen am Collège de France einflicht (vgl. Vogelmann 2020). So gebraucht er sie in *Die Geburt der Biopolitik*, um seine »Geschichte der Wahrheit«, die er auch als »Geschichte der Veridiktionen« bezeichnet, von einer Geschichte der von den Wissenschaften endlich korrigierten Irrtümer oder schließlich entlarvten Ideologien abzugrenzen, weil nur sie politische Bedeutung habe (vgl. Foucault 2004: 61 f.). Nicht auf der Ebene wahrer oder falscher Aussagen, sondern auf der Ebene der Existenzbedingungen wahrheitswertfähiger Aussagen untersucht und kritisiert Foucault Wissen.[7]

7 Für eine detaillierte Interpretation von Foucaults Kritikbegriff aus dieser methodologischen Perspektive vgl. Vogelmann (2017).

Damit nimmt er sich der Aufgabe der politischen Epistemologie an. Sein minimaler Materialismus zeigt sich in der Hinwendung zu den Existenzbedingungen wahrheitswertfähiger Aussagen, dank der er behaupten kann, Wahrheit als »von dieser Welt« zu untersuchen, in der sie »dank vielfältiger Zwänge hervorgebracht [wird]« (Foucault 2003 [1977]: 210). Selbst seine eigenen Analysen sind nicht davor gefeit; am bekanntesten dürfte die Historisierung seines eigenen Machtbegriffs sein, dessen Prämisse, Machtausübung als eine Form der Kriegsführung zu deuten, er kritisch ins 17. Jahrhundert zurückverfolgt (vgl. Foucault 2004 [1996]). Hier zeigt sich, dass Selbstreflexivität ein wichtiger Aspekt von Foucaults Methode ist; sie impliziert eine gewisse Bescheidenheit gegenüber seinen eigenen Wissensansprüchen, die wir als eine Form epistemischer Nichtsouveränität verstehen können. Foucault übertreibt diese Bescheidenheit allerdings, wenn er beispielsweise behauptet, bloß eine »Analytik« und keine »Theorie der Macht« vorzulegen (vgl. z.B. Foucault 2005 [1976]: 84). Mir scheint es diese übertriebene Vorsicht zu sein, die Foucault davon abgehalten hat, seine eigenen epistemologischen Prämissen und ihre Konsequenzen auszubuchstabieren und damit die epistemologische Dimension seiner politischen Erkenntnistheorie mit derselben Schärfe zu durchdenken, mit der er ihre politische Dimension seziert hat. Die Tendenz, die politische Signifikanz von Wissen und Wahrheit, das hei die politische Dimension der Erkenntnistheorie stärker in den Vordergrund zu rücken als ihre epistemische Dimension, scheint mir im französischen Poststrukturalismus insgesamt weit verbreitet zu sein. Trotzdem bahnt er einen wichtigen Pfad zu einer politischen Epistemologie.

4. Postkoloniale Theorie

Wenn wir etwas vereinfachend sagen können, dass von den bisherigen drei Pfaden zur politischen Epistemologie die Frankfurter kritischer Theorie vor allem ein aktiv emanzipierendes Wissen im Unterschied zum passiv ideologischem Wissen in den und jenseits der Wissenschaften auszuarbeiten versucht, die feministische Erkenntnis- und Wissenschaftstheorie hauptsächlich die vergeschlechtlichten, rassifizierten sowie überhaupt sozial konstruierten Subjektivitäten der Wissenden und ihren Einfluss auf ihre epistemischen Status und Beziehungen analysiert und der französische Poststrukturalismus besonders die diskontinuierliche, von Kämpfen geprägte Geschichtlichkeit von Wissen und Wahrheit erfasst, dann können wir ebenso vereinfachend hinzufügen, dass die postkoloniale Theorie diese Topoi um eine Geografie des Wissens ergänzt.

Auch die postkoloniale Theorie ist ein weites Feld von Forschungsprogrammen, die sich oft deutlich unterscheiden und teils heftig miteinander streiten. Mit Ina Kerner verstehe ich »postkolonial« im Folgenden als »Name einer globalen kritischen Theorie« (Kerner 2017: 164), deren verschiedene Ansätze u.a. gemein haben, dass sie gegen methodologischen Nationalismus und Eurozentrismus stets die globalgeschichtliche Dimension ihrer Untersuchungsgegenstände berücksichtigen und die Signifikanz transnationaler Verflechtungen mit besonderem Augenmerk auf die globalen Macht- und Wissensasymmetrien betonen (vgl. Kerner 2017: 164 f.). Schon Edward Said wendet sich entschieden gegen »die liberale Übereinkunft, dass ›wahre‹ Erkenntnisse grundsätzlich unpolitisch sind«, weil sie »die hochgradig, wiewohl nicht transparent organisierten politischen Bedingungen des Wissenserwerbs verschleiert« (Said 2009: 19) – und zu diesen Bedingungen gehört eben auch der Ort, an dem man Wissen zu erwerben oder zu produzieren versucht. Deshalb beginnt Enrique Dussel seine *Philosophie der Befreiung* (1989 [1977]) mit Überlegungen zum geopolitischen Raum, das heißt einem von Machtbeziehungen strukturierten, parzellierten Raum: »Es ist nicht dasselbe, ob einer am Nordpol oder in den Slums von New York geboren wird« (Dussel 1989 [1977]: 15) – und der Unterschied betrifft nicht nur das Leben, das er führen kann und wird, sondern auch sein Denken.

Walter Mignolo bringt dies auf den Begriff einer Geografie des Wissens:

»Epistemologie ist nicht ahistorisch. Doch mehr noch, sie kann auch nicht auf die lineare Geschichte von Griechenland zur gegenwärtigen nordatlantischen Wissensproduktion reduziert werden. Sie muss in ihrer Historizität geographisch betrachtet werden, indem man die koloniale Differenz mitbedenkt.« (Mignolo 2002: 67)[8]

Nicht nur die Historizität, sondern auch die Geografie des Wissens zu berücksichtigen, soll die koloniale Differenz in die Erkenntnistheorie eintragen, die traditionellerweise einem falschen Universalismus anhängt, der Europas Kolonialismus und Imperialismus im Bereich des Wissens fortsetzt. Gegen die damit ständig vollzogene De-Lokalisierung von Wissen schlägt Mignolo das Nachfolgeprojekt des »Grenzdenkens« bzw. der »Gnosis/Gnoseologie« vor (vgl. dazu Mignolo 2012 [2006]: 190–207, 2012 [2000]: Kapitel 1 und 2). Es setzt an den epistemischen Verwerfungen an, die aus den Konfrontationen unterworfener Wissensbestände mit den hegemonialen Konzeptionen des Westens entstehen: den »Momenten, in denen das Imaginäre des modernen Weltsystems zerbricht« (Mignolo 2012 [2000]: 23). Obwohl die lokal verankerten, unterworfenen Wissensbestände nicht einfach außerhalb dieses Imaginären der Moderne stehen, sind sie doch nur als unterdrücktes oder ausgeschlossenes Wissen eingeschlossen. Von

8 Ich zähle hier mit Kerner dekoloniale Ansätze wie den von Walter Mignolo zum Feld der postkolonialen Theorie.

ihnen ausgehend zu denken bedeute daher, von jener Seite der kolonialen Differenz auszugehen, die von der Moderne als ihr Außen produziert wird. Es bedeute allerdings auch, diese Abhängigkeit stets zu berücksichtigen: der Standpunkt im Außen ist kein unberührter, ursprünglicher Ort, sondern wird von der Moderne als Außen konstituiert. Dennoch ermöglichen sie ein anderes Wissen, so Mignolo (2012 [2006]: 95).

Natürlich ist Mignolos Gnoseologie nicht das einzige Projekt in der postkolonialen Theorie, dass sich mit der Kolonialität des Wissens auseinandersetzt und Ressourcen für eine andere Art von Erkenntnis und Erkenntnistheorie bereitstellen will – weitere Ansätze wären Boaventura de Sousa Santos *Epistemologien des Südens* (Santos 2018 [2014]) oder Sylvia Winters Umdeutung des Menschen (Wynter 2003). Wiederum will ich nur plausibilisieren, dass die epistemologischen Überlegungen in der postkolonialen Theorie einen nochmals anderen, vierten Pfad hin zur politischen Epistemologie bilden. Denn sie nehmen die Aufgabe an, Erkenntnistheorie mit Sozial- bzw. Politischer Theorie zu verschränken, und sie erfüllen die drei Bedingungen des minimalen Materialismus, der Selbstreflexivität und der epistemischen Nichtsouveränität.

Mignolos Geografie des Wissens ist leicht als Variante der Aufgabe politischer Epistemologie zu erkennen, und sein minimaler Materialismus geht schon aus seinem Argument hervor, dass die kolonialen Eroberungen des Kapitalismus verzahnt waren mit dem globalen Eroberungsfeldzug der Epistemologie des Westens (vgl. z.B. Mignolo 2002: 78). Dieser minimale Materialismus der Geografie des Wissens zwingt dazu, die Wissenspraktiken allgemein zu lokalisieren – auch diejenigen der postkolonialen Theorie. Diese Selbstreflexivität durch Verortung der eigenen Wissensproduktion und -ansprüche in Raum und Zeit ist erneut ein allgemeiner Zug postkolonialer Theorie (vgl. Kerner 2018: 620 f.) und leicht in Mignolos Überlegungen wiederzufinden, wenn er argumentiert, dass die »Geopolitik der Erkenntnis […] die historische Verortung […] sowie die Macht zur Lokalisierung jener Aussagen [bezeichnet], die von der Herrschaft und Hegemonie der theo- und ego-logischen imperialen Politiken von Erkenntnis und Begreifen negiert wurden« (Mignolo 2012 [2006]: 85).

Diese Selbstreflexivität nötigt uns dazu, auch die dritte Bedingung der epistemischen Nichtsouveränität zu erfüllen, denn die geografische und historische Lokalisierung macht die Grenzen der eigenen Wissensansprüche bewusst (vgl. Mignolo 2012 [2006]: 75) – auch wenn manche der oft eher großen und verallgemeinernden Aussagen postkolonialer Theorien über »den Westen« oder »den Globalen Norden« sowie seine Geschichte zunächst das Gegenteil nahelegen mögen. Doch muss man sie wohl als strategische Homogenisierungen verstehen, die entsprechende Gemeinplätze über »den globalen Süden« in der hegemonialen Wissensproduktion parodieren.

5. Politische Epistemologie

Meine *tour de force* entlang der vier Pfade zur politischen Epistemologie zeigt, dass trotz der unbestreitbaren und auch nicht sinnvoll aufzuhebenden Differenzen zwischen den Zielen, Methoden und Begriffen der Frankfurter kritischen Theorie, der feministischen Erkenntnis- und Wissenschaftstheorie, dem französischen Poststrukturalismus und der postkolonialen Theorie eine ihrer Gemeinsamkeiten darin besteht, dass alle vier sich dieselbe Aufgabe stellen: Alle vier nehmen sich vor, Epistemologie mit Sozial- bzw. Politischer Theorie zu verschränken, um der gemeinsamen Einsicht gerecht werden zu können, dass Wahrheit und Wissen mit Politik und Gesellschaft intern miteinander verknüpft sind. Und alle vier nehmen an, dass diese Aufgabe nur gelöst werden kann, wenn die eigenen Theorien die drei Bedingungen des minimalen Materialismus, der Selbstreflexivität und der epistemischen Nichtsouveränität erfüllen. *Wie* sie diese Aufgabe formulieren und *wie* sie die drei Bedingungen erfüllen, unterscheidet sich stark. Aber gerade deshalb liegen auf den vier Pfaden jeweils entscheidende Einsichten. Sie zu vernachlässigen oder gar zu ignorieren, wie es Teile der von der analytischen Philosophie dominierten Ansätze in der politischen Epistemologie tun, beraubt uns nicht nur ihrer Beiträge, es blendet aktiv grundlegende Ergebnisse aus demselben Forschungsfeld aus.

Was sind diese grundlegenden Ergebnisse? Ohne sie an dieser Stelle ausführen zu können, erlauben meine vier Kurzbeschreibungen immerhin, einen fundierten Vorschlag zu unterbreiten:

1. Die Frankfurter kritische Theorie liefert die wesentlichen Begriffe von »Ideologie« – und das nicht nur in der ersten Generation, sondern auch in aktuellen Arbeiten. Wie Robin Celikates (2017) überzeugend zeigt, sind sie den jüngsten Bemühungen aus der analytischen Philosophie deshalb weit voraus, weil sie Epistemologie und Sozial- bzw. Politische Theorie tatsächlich miteinander verschränken und nicht nur addieren.
2. Feministische Erkenntnis- und Wissenschaftstheorien bieten die wichtigsten Konzeptionen situierten Wissens und die differenzierteste Diskussion darüber, wie Geschlechternormen die Konstitution von Wissenden und Wissen selbst beeinflussen. José Medinas (2013) Beitrag zur analytisch geprägten Diskussion über epistemische Ungerechtigkeit zeigt diesen Vorsprung deutlich.
3. Der französische Poststrukturalismus liefert die maßgeblichen Konzeptionen zur Historisierung von Wissen, ohne seine epistemische Dimension zu neutralisieren. Die analytisch geprägten Beiträge zur unglückseligen Debatte über ein »postfaktisches Zeitalter« in der politischen Epistemologie demons-

trieren nur allzu deutlich, wie sehr sie einer Aufklärung über die Historizität von Wissen und Wissenschaften bedürfen (vgl. Vogelmann 2021b).

4. Postkoloniale Theorie zeigt, dass keine Diskussion politischer Epistemologie die Kolonialität des Wissens ungestraft ignorieren kann – und wie viel Wille und Anstrengung nötig sind, um die »transzendentalistische Verblendung« aufrechtzuerhalten, dass unser Denken von seinem »spezifischen, verkörperten und geo-historischen Ursprung« (Alcoff 2017: 397) getrennt werden kann. Diese Verblendung ist allerdings in der Philosophie insgesamt verbreitet, ob analytisch oder nicht.

Damit soll weder in Frage gestellt werden, dass auch die analytische Philosophie wichtige Beiträge für die politische Epistemologie liefert, noch der Bedarf an wechselseitiger Kritik der vier Pfade geleugnet werden: Die Frankfurter kritische Theorie und der französischer Poststrukturalismus haben vielfach für sie relevante Erkenntnisse der postkolonialen Theorie ignoriert, die feministische Erkenntnis- und Wissenschaftskritik ist durchaus in Gefahr, mit den Begriffen der analytischen Philosophie auch deren »transzendentalistische Verblendung« zu übernehmen, und sowohl Poststrukturalismus als auch postkoloniale Theorie bedürften dringend einer Klärung ihrer epistemologischen Prämissen, wofür sie viel von der analytischen Erkenntnistheorie lernen könnten. Das interdisziplinäre Feld der politischen Epistemologie bietet für diesen notwendigen Dialog eine herausragende Gelegenheit. Wir sollten sie nicht durch wechselseitige Ignoranz leichtfertig verspielen.

Literatur

Adorno, Theodor W. (2003 [1956]), »Zur Metakritik der Erkenntnistheorie«, in: ders., *Gesammelte Schriften*, Band 5, hg. v. Rolf Tiedemann, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Adorno, Theodor W. (2018), *Erkenntnistheorie (1957/58)*, hg. v. Karel Markus, Berlin: Suhrkamp.

Alcoff, Linda Martin (2017), »Philosophy and Philosophical Practice. Eurocentrism as an Epistemology of Ignorance«, in: Ian James Kidd/José Medina/Gaile Pohlhaus Jr. (Hg.), *The Routledge Handbook of Epistemic Injustice*, London: Routledge, S. 397–407.

Alcoff, Linda Martín/Potter, Elizabeth (1993), »Introduction: When Feminisms Intersect Epistemology«, in: Linda Martín Alcoff /Elizabeth Potter (Hg.), *Feminist Epistemologies*, London: Routledge, S. 1–14.

Althusser, Louis (2011 [1965]), *Für Marx*, Berlin: Suhrkamp.

Anderson, Elizabeth (1995), »Feminist Epistemology: An Interpretation and a Defense«, in: *Hypatia*, Jg. 10, H. 3, S. 50–84.

Anderson, Elizabeth (2020 [2000]), »Feminist Epistemology and Philosophy of Science«, in: Edward N. Zalta (Hg.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2020 Edition)*, letzter

Zugriff: 20.05.2021, https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/feminism-epistemology/

Angermuller, Johannes (2015), *Why There Is No Poststructuralism in France. The Making of an Intellectual Generation*, London: Bloomsbury.

Betzler, Monika (1998), »›Objektivität‹ als epistemische Norm feministischer Erkenntnistheorie«, in: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, Jg. 46, H. 5, S. 783–798.

Celikates, Robin (2017), »Epistemische Ungerechtigkeit, Loopingeffekte und Ideologiekritik. Eine sozialphilosophische Perspektive«, in: *WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung*, Jg. 14, H. 2, S. 53–72.

Collins, Patricia Hill (1986), »Learning from the Outsider Within: The Sociological Significance of Black Feminist Thought«, in: *Social Problems*, Jg. 33, H. 6, S. 14–32.

Dussel, Enrique (1989 [1977]), *Philosophie der Befreiung. Mit einer Einleitung von Raúl Fornet-Betancourt*, übers. v. Peter Penner, Hamburg: Argument Verlag.

Foucault, Michel (2001 [1968]), »Antwort auf eine Frage (Nr. 58)«, in: *Dits et Écrits* I, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 859–886.

Foucault, Michel (2003 [1969]), *Archäologie des Wissens*, übers. v. Ulrich Köppen, 10. Aufl., Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Foucault, Michel (2003 [1977]), »Gespräch mit Michel Foucault (Nr. 192)«, in: *Dits et Écrits* III, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 186–213.

Foucault, Michel (2004 [1996]), *In Verteidigung der Gesellschaft. Vorlesung am Collège de France 1975/76*, übers. v. Michaela Ott, 2. Aufl., Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Foucault, Michel (2004), *Geschichte der Gouvernementalität II: Die Geburt der Biopolitik. Vorlesung am Collège de France 1978/79*, übers. v. Jürgen Schröder, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Foucault, Michel (2005 [1976]), *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit 1*, übers. v. Ulrich Raulff/Walter Seitter, 15. Aufl., Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1973 [1968]), *Erkenntnis und Interesse. Mit einem neuen Nachwort*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Hannon, Michael/De Ridder, Jeroen (Hg.) (2021), *The Routledge Handbook of Political Epistemology*, London: Routledge.

Haraway, Donna J. (1995 [1988]), »Situiertes Wissen«, in: dies., *Die Neuerfindung der Natur. Primaten, Cyborgs und Frauen*, Frankfurt/M.: Campus, S. 73–97.

Harding, Sandra (1986), *The Science Question in Feminism*, Ithaca: Cornell University Press.

Harding, Sandra (1991), *Whose Science? Whose Knowledge? Thinking from Women's Lives*, Milton Keynes: Open University Press.

Harding, Sandra (Hg.) (2004 [1996]), *The Feminist Standpoint Theory Reader. Intellectual and Political Controversies*, New York: Routledge.

Hoppe, Katharina (2021), *Die Kraft der Revision. Epistemologie, Politik und Ethik bei Donna Haraway*, Frankfurt/M.: Campus.

Horkheimer, Max (1988 [1935]), »Zum Problem der Wahrheit«, in: ders., *Gesammelte Schriften*, Band 3, hg. v. Alfred Schmidt, Frankfurt/M.: S. Fischer, S. 277–325.

Horkheimer, Max (2009 [1937]), »Traditionelle und kritische Theorie«, in: ders., *Gesammelte Schriften*, Band 4, hg. v. Alfred Schmidt, Frankfurt/M.: S. Fischer, S. 162–216.

Horkheimer, Max/Adorno, Theodor W. (2012 [1947]), *Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente*, Frankfurt/M.: S. Fischer.

Kerner, Ina (2017), *Postkoloniale Theorien zur Einführung*, 3., ergänzte Aufl., Hamburg: Junius.

Kerner, Ina (2018), »Postcolonial Theories as Global Critical Theories«, in: *Constellations*, Jg. 25, H. 4, S. 614–628.

Longino, Helen E. (1990), *Science as Social Knowledge. Values and Objectivity in Scientific Inquiry*, Princeton: Princeton University Press.

Longino, Helen E. (2002), *The Fate of Knowledge*, Princeton: Princeton University Press.

Medina, José (2013), *The Epistemology of Resistance. Gender and Racial Oppression, Epistemic Injustice, and Resistant Imaginations*, Oxford: Oxford University Press.

Mignolo, Walter D. (2002), »The Geopolitics of Knowledge and the Colonial Difference«, in: *South Atlantic Quarterly*, Jg. 101, H. 1, S. 57–96.

Mignolo, Walter D. (2012 [2006]), *Epistemischer Ungehorsam. Rhetorik der Moderne, Logik der Kolonialität und Grammatik der Dekolonialität*, übers. v. Jens Kastner/Tom Waibel, Wien: Turia + Kant.

Mignolo, Walter D. (2012 [2000]), *Local Histories, Global Designs. Coloniality, Subaltern Knowledges, and Border Thinking*, Princeton: Princeton University Press.

Rheinberger, Hans-Jörg (2007), *Historische Epistemologie zur Einführung*, Hamburg: Junius.

Said, Edward W. (2009 [1979]), *Orientalismus*, übers. v. Hans Günter Holl, Frankfurt/M.: S. Fischer.

Santos, Boaventura de Sousa (2018 [2014]), *Epistemologien des Südens. Gegen die Hegemonie des westlichen Denkens*, übers. v. Felix Schüring, Münster: Unrast.

Shomali, Alireza (2010), *Politics and the Criteria of Truth*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Thompson, Michael J. (2017), »Critique as the Epistemic Framework of the Critical Social Sciences«, in: Michael J. Thompson (Hg.), *The Palgrave Handbook of Critical Theory*, New York: Palgrave Macmillan, S. 231–252.

Vogelmann, Frieder (2014), »Kraft, Widerständigkeit, Historizität. Überlegungen zu einer Genealogie der Wahrheit«, in: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, Jg. 62, H. 6, S. 1062–1086.

Vogelmann, Frieder (2017), »Critique as a Practice of Prefigurative Emancipation«, in: *Distinktion*, Jg. 18, H. 2, S. 196–214.

Vogelmann, Frieder (2018), »The Problem of Post-Truth. Rethinking the Relationship between Truth and Politics«, in: *Behemoth. A Journal on Civilisation*, Jg. 11, H. 2, S. 18–37.

Vogelmann, Frieder (2020), »Zu Michel Foucaults Vorlesungen am Collège de France, 1970–1984«, in: Frieder Vogelmann (Hg.), *»Fragmente eines Willens zum Wissen«. Michel Foucaults Vorlesungen, 1970–1984*, Stuttgart: Metzler, S. 1–18.

Vogelmann, Frieder (2021a), »Kritische Theorie: Die Idee einer emanzipatorischen Wissenschaft«, in: Horkheimer, Max, *Traditionelle und kritische Theorie*, hg. v. Frieder Vogelmann, Stuttgart: Reclam, S. 94–151.

Vogelmann, Frieder (2021b), »Realismus statt Kritik? Eine Verteidigung radikaler Vernunftkritik«, in: Frieder Vogelmann/Martin Nonhoff (Hg.), *Demokratie und Wahrheit*, Baden-Baden: Nomos, 45–71.

Wylie, Alison (2012), »Feminist Philosophy of Science: Standpoint Matters«, in: *Proceedings and Addresses of the American Philosophical Association*, Jg. 86, H. 2, S. 47–76.

Wynter, Sylvia (2003), »Unsettling the Coloniality of Being/Power/Truth/Freedom. Towards the Human, After Man, Its Overrepresentation – An Argument«, in: *CR: The New Centennial Review*, Jg. 3, H. 3, S. 257–337.

Wissen und Entscheiden *revisited*

Holger Straßheim

1. Einleitung

In einem von der Heidelberger Akademie der Wissenschaften vor nunmehr 15 Jahren herausgegebenen Band zur Politikberatung in Deutschland erschien ein Aufsatz Frank Nullmeiers (2006) mit dem Titel »Wissen und Entscheiden«. Darin entwickelt er eine in vielerlei Hinsicht ungewöhnliche Perspektive auf die Thematik. In Abweichung von vielfach vorgeschlagenen Typologien (Hoppe 2005; Renn 1995; Wittrock 1987), die entweder auf Beziehungsmodelle zwischen Wissenschaft und Politik abheben oder – zumeist länderspezifische – Stile der Politikberatung unterscheiden, setzt er auf der Mikroebene von Interaktionen an, genauer: bei Sprechakten. Es geht also nicht um die mit Politikberatung verbundenen Sinnkonstellationen, Deutungen, Interpretationen oder Zuschreibungen im Sinne einer Diskursanalyse. Vielmehr schlägt Nullmeier im Rückgriff auf Searle und Habermas vor, die mit sprachlichen Äußerungen verbundenen Handlungen und Geltungsansprüche in den Blick zu nehmen. Im Vordergrund stehen nicht die inhaltlich-textlichen Wahrheitsbedingungen, sondern die Geltungsbedingungen von Argumenten, ihre Akzeptanzfähigkeit und kollektive Verbindlichkeit.

Die Pointe liegt nun darin, dass Nullmeier durch die Einbeziehung der Searlschen Klassifikation von Sprechakten und die Unterscheidung zwischen verständigungszentrierten und strategiezentrierten Politikberatungssituationen zu einer Heuristik gelangt, die letztlich auch Aussagen über Interaktionsgefüge und Makrostrukturen der Politikberatung erlaubt. Jenseits der Dualität von Politik und Wissenschaft (Nullmeier 2006: 95) treten damit konkurrierende Geltungsansprüche und Konfliktlinien zwischen wissenschaftlichen und politischen Akteuren, aber auch Fraktionierungen innerhalb der beteiligten Teilgruppierungen in den Blick. Dies erlaubt dann auch Rückschlüsse auf makrostrukturelle Ausdifferenzierungen in Beratungskonstellationen, die wiederum Folgen haben für die Arten des Redens und Argumentierens in Beratungen. Mit der Ökonomisierung der Expertise und der Herausbildung einer eigenen Beratungsbranche, so schließt Nullmeier, könnten Absichtserklärungen und strategiezentrierte

Äußerungen in Beratungen zunehmen. Zugleich werde damit auch die Autorität der Expertise in der Öffentlichkeit zunehmend hinterfragt (2006: 95).

Angesichts der gegenwärtigen Debatte über die Umstrittenheit oder gar den Untergang von Expertise (Büttner/Laux 2021b; Eyal 2019) gewinnen Nullmeiers Überlegungen noch einmal verschärft an Aktualität. Dies gilt sicher auch für das gesellschaftsdiagnostische, vor allem aber für das analytisch-theoretische Potential der von ihm postulierten Perspektive. Und das in dreierlei Hinsicht: Erstens und vor allem schärft der Fokus auf die Mikroebene den Blick für die ganz unterschiedlichen Quellen des Politischen in Beratungssituationen jenseits einer schematischen Gegenüberstellung von Wissenschaft und Politik. Gefragt wird, mit welcher Art von Sprechakten sich politische Ansprüche verbinden, was den »Raum des Politischen« (Nullmeier 2006: 90) begrenzt und auf welche Weise politische Prozesse mit Prozessen der Erkenntnisbildung verwoben sind. Gerade aus der Analyse der Sprechhandlungen und Kommunikationsstile zwischen »Verhandeln« und »Argumentierten« auf beiden Seiten lassen sich Konfliktkonstellationen und Gelingensbedingungen der Beratung ableiten (Holzinger 2001).

Zweitens erzwingt die in »Wissen und Entscheiden« präferierte Perspektive auch ein genaueres Verständnis der Entstehungs- und Geltungsbedingungen von Expertise. Diese kann nicht einfach vorausgesetzt werden, sondern muss in ihrer Konstitution, in den Bedingungen für die erfolgreiche Geltendmachung von Expert:innenwissen und Beratungskompetenz erschlossen werden. Dabei stellt sich auch die Frage, welche Praktiken und Prozeduren der Hervorbringung wissenschaftlich validen Wissens existieren und auf welche Weise diese »Evidenzen« dann wiederum als relevant und akzeptanzfähig für politische Entscheidungen gelten (Rüb/Straßheim 2012).

Drittens verbindet sich mit der von Nullmeier unter anderem im Anschluss an Mayntz (1994) geforderten Strukturanalyse der Politikberatung auch ein Abschied von typischen Modellen des Dezisionismus oder der Technokratie. Der Blick weitet sich und schließt nun auch äußerst heterogene Konstellationen des Wissens und Entscheidens ein, um ein vertieftes Verständnis der »komplexer werdenden Gestalt heutiger Politikberatung« (Nullmeier 2006: 99) zu erreichen.

Diese Postulate einer Politikberatungsanalyse jenseits des Dualismus von Wissenschaft und Politik sind auch in der gegenwärtigen Forschung alles andere als selbstverständlich (Büttner/Laux 2021a; Straßheim 2021a). Im Folgenden wird deswegen nach Wegen gesucht, die von Nullmeier aufgezeigte Perspektive in Auseinandersetzung mit ähnlichen Positionen weiterzuentwickeln und daraus Anknüpfungspunkte für die neuere Expertise- und Politikberatungsforschung abzuleiten. Dabei soll es ausdrücklich nicht darum gehen, »Wissen und Entscheiden« einer Art Tauglichkeitsprüfung nach eineinhalb Jahrzehnten

zu unterziehen; es besteht auch nicht der Anspruch, die Position des Autors irgendwie zu repräsentieren. Vielmehr dient der Text als konzeptuell-analytischer Fluchtpunkt, von dem aus sich ausgewählte Entwicklungslinien und -potentiale der gegenwärtigen Forschung umso klarer abzeichnen.

Der Blick fällt hier vor allem auf jene Ansätze, die sich in impliziter oder expliziter Weise der Perspektive einer »politischen Epistemologie« verpflichtet sehen (Goodin/Spiekermann 2018; Jasanoff 2012; Straßheim 2015; Turner 2007). Politische Epistemologien gehen nicht von jener Trennung zwischen Wissenschaft und Politik aus, die den Modellen der Technokratie und des Dezisionismus unter jeweils unterschiedlichen Vorzeichen zugrunde liegt (Habermas 1968). Vielmehr beruhen sie auf der Annahme, dass Prozesse des Erkennens und Ordnens von Welt einander wechselseitig voraussetzen und bedingen. »Welterschließung« (Nullmeier 2006: 86–87; Habermas 1999) durch wissenschaftliche Vokabulare und Technologien verbindet sich im Kontext der Politikberatung mit Geltungsansprüchen, die selbst auch eine politische Dimension haben. Die Erzeugung des Augenscheinlichen in Form von Evidenzen und deren Validierung durch Daten und Fakten bringt zugleich auch eigene Wirklichkeitsordnungen hervor, die sich – wie etwa Vogl (2004) historisch anhand der Entwicklung der Kameralistik nachverfolgt hat – in die Konzeption und Repräsentation politischer Kollektive einschreiben. Und umgekehrt bedarf auch Expertise zum Ausweis ihrer Relevanz und Autorität der Dynamik politisch-sozialer Ordnungen (Shapin/Schaffer 1985). Mit der Analyse von Sprechakten und anderen kommunikations- und handlungsbasierten Formationen (beispielsweise Praktiken und Diskursen) wie auch deren meso- und makrostrukturellen Folgen bewegt sich die Politikberatungs- und Expertiseforschung insofern aus der Debatte über Modelle und Typologien heraus und geht auf die Suche nach den Berührungspunkten und Wechselwirkungen zwischen Wissen und Entscheiden.

Der Beitrag orientiert sich an den bei Nullmeier aufscheinenden Erkenntnispotentialen und ist folgendermaßen strukturiert: Im nächsten Abschnitt soll nach den mannigfaltigen Äußerungen des Politischen in Politikberatung und Expertise jenseits der Dualität von Wissenschaft und Politik gesucht werden. Den Ausgangspunkt bildet dabei die Auseinandersetzung mit den sprechakttheoretischen Grundkonzepten der Illokution und Perlokution. Daran anschließend konzentriert sich der dritte Abschnitt auf die Entstehungs- und Geltungsbedingungen von Expertise. Sie ist gekennzeichnet durch eine »doppelte Performativität«: Auf der Ebene einer Performativität erster Ordnung beruht Expertise auf dem Anspruch sowohl politischer als auch epistemischer Autorität – eine Autorität, die sie im Zuge der Beratung erst hervorbringen und immer neu bekräftigen muss. Expertise ist insofern stets prekär. Auf der Ebene einer Performativität zweiter Ordnung verändert Expertise die Bedingungen ihrer Autorisierung und

Validierung selbst mehr oder minder fortwährend. Die gesellschaftliche Verbreitung des Beratungsvokabulars, von Methoden oder Modellen wirkt sich auf die Geltungsbedingungen von Politikberatung aus. Der vierte Abschnitt konzentriert sich auf Mechanismen der Formierung von Expert:innengemeinschaften und auf damit zusammenhängende Konflikte und Fragmentierungen, wie sie insbesondere im Kontext weltgesellschaftlicher Zusammenhänge auftreten. Abschließend sollen die Überlegungen in ihren Konsequenzen für den Begriff der Politikberatung diskutiert werden. Expertise, so scheint es, wird immer weniger als Beratungsgeschehen verstanden und immer stärker als kollektive Bewältigung und Nutzung von Ungewissheit.

2. Illokution und Perlokution

Die Analyse von Sprechakten und Sprache ist in der Politikberatungs- und Expertiseforschung selten (Janich/Kalwa 2018; Niehaus/Peeters 2014). Dabei verbinden sich mit entsprechenden Ansätzen Probleme und Fragen, die auch in einem über die Sprechakttheorie hinausgehenden Sinne von Relevanz sind und ganz grundsätzlich die politische und epistemische Dimension sprachlicher und sozialer »Welterschließung« (Nullmeier 2006: 86) in Politikberatungen sichtbar machen. Es lohnt sich, dafür bei der grundlegenden Unterscheidung von illokutionären und perlokutionären Sprechakten anzusetzen, wie sie im Anschluss an Austin (1962) diskutiert worden ist. In seiner Vorlesung »How to do things with words« lenkt er die Aufmerksamkeit auf einen eigenartigen Typus von Äußerungen, mit denen eine Handlung vollzogen wird. Klassische Beispiele finden sich im Kontext der Eheschließung (»I do«) oder der Schiffstaufe (»I name this ship the Queen Elizabeth«) – Sätze, die nicht einfach nur eine Handlung oder einen Zusammenhang beschreiben und deswegen als wahr oder falsch eingestuft werden könnten, sondern die in dem Moment der Äußerung selbst eine Handlung vollziehen (Austin 1962: 5). Austin (1962: 6) bezeichnet sie daher als »performativ«.

Dabei entfalten Sie eine eigene »illokutionäre Kraft« (Austin 1962: 99), indem sie einerseits auf sprachliche Konventionen verweisen, welche die Aussagenden zum Vollzug des Sprechaktes autorisieren und indem sie andererseits die Aussagenden und potentiell auch die Adressierten an den Aussageinhalt binden. Autorisierung und Selbst- bzw. Fremdbindung auf der Grundlage von Konventionen bilden also zwei zentrale Bedingungen eines illokutionären Aktes und werden ihrerseits im illokutionären Akt bestätigt und reproduziert. Fehlt die Grundlage für die Autorität oder kann die Aussage aus anderen sprachlichen Gründen (beispielsweise durch Ironisierungen) ihre Bindungswirkung nicht entfalten, dann

gilt der illokutionäre Akt als misslungen bzw. »nichtig« (Wirth 2002: 13). Gelungene illokutionäre Äußerungen sind Handlungen mit Autorisierungs- und Bindungswirkung – »sie beschreiben keine Tatsachen, sondern sie schaffen soziale Tatsachen« (Wirth 2002: 11).

Perlokutionäre Wirkungen hingegen entfalten sich ausschließlich im außersprachlichen Bereich von Überzeugungen, Emotionen, Kognitionen oder Ideen – sie liegen laut Austin jenseits von Konventionen. Durch Begeisterung, Manipulation oder Drohungen zielen perlokutionäre Akte auf diesen außersprachlichen Bereich. Allerdings liegen sie damit auch tendenziell jenseits des sprechakttheoretischen Erkenntnisinteresses (Austin 1962: 101–104). Habermas schließt nun mit der Entwicklung einer Universalpragmatik an diese asymmetrische Konzeption an. Das Perlokutionäre tritt bei ihm aus normativen Gründen hinter das Illokutionäre zurück. Dabei erhält diese Asymmetrie eine diskursethische Komponente: Illokutionäre Akte werden hier als jener Modus des Sprechens begriffen, in dem sich kommunikative Rationalität performativ ausdrückt (Habermas 1999; Nullmeier 2006: 87). Ihre Gelingensbedingungen beruhen im engeren Sinne auf den Werten einer intersubjektiv geltend gemachten Verständigungsorientierung der Sprechenden und dem glaubwürdig erhobenen Anspruch auf Wahrheit, Wahrhaftigkeit und Richtigkeit. Die bindende Kraft des illokutionären Aktes dient hier der Koordination von Konsensbemühungen.

Perlokutionen beruhen dagegen laut Habermas auf dem Modus des strategischen Handelns. Hier verschwindet das illokutionäre Ziel eines Konsenses und die damit verbundenen Werte und Normen einer Diskursethik. Personen begegnen einander als »Gegenspieler« (Habermas 1999: 128). Statt kommunikativer Verständigung wird das Beratungshandeln dann durch die »politischen (Macht)Positionen der Beteiligten« dominiert – der »verständigungszentrierten Politikberatungssituation« kann insofern eine »strategiezentrierte Politikberatungssituation« gegenübergestellt werden (Nullmeier 2006: 93). Entscheidend ist, dass Wissenschaft nicht mit Verständigungszentrierung und Politik mit Strategiezentrierung gleichgesetzt wird. Denkbar sind vielmehr verschiedene Konstellationen im Zusammenspiel von Wissenschaft und Politik, bei denen etwa Perlokutionen auch von wissenschaftlicher Seite in die Beratungssituation hineingetragen werden oder die Koordination einander gegenüberstehender Fraktionen aus wissenschaftlichen und politischen Akteuren bestimmen – um so Konflikte und Differenzen zu verschärfen (Nullmeier 2006: 94). Diese Perspektive birgt das Potential, Politikberatung aus der Dualität von Wissenschaft und Politik herauszulösen und die Gelingensbedingungen solcher Politikberatungssituationen zu identifizieren, in denen illokutionäre Akte ausreichend Koordinationskraft entfalten, um zugleich verständigungsorientiertes Sprechen und kollektive Verbindlichkeit zu ermöglichen (Nullmeier 2006: 91).

Die neuere Forschung zur Performativität in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft sucht in diesem Sinne nach Wegen jenseits der Dualität – teilweise auch in kritischer Abgrenzung zur Universalpragmatik (Diaz-Bone 2011; Gertenbach 2020; Wirth 2002). Das liegt unter anderem daran, dass die Unterscheidung zwischen verständigungs- und strategiezentriertem Handeln weder empirisch noch konzeptuell ohne weiteres durchgehalten werden kann (vgl. bereits Holzinger 2001). Insbesondere der zentralen Prämisse, dass verständigungsorientierte Kommunikation auf Konsens ziele, wird im Anschluss an Lyotard der vielfach spielerische, widersprüchliche und agonistische Verlauf sprachlicher Auseinandersetzung entgegengehalten (Wirth 2002: 17). Bezweifelt wird auch der regel- und normgeleitete Charakter des Illokutionären und die Vorstellung, dass Verständigung letztlich auf lebensweltlichen Grundverständnissen beruhe, jenem »breiten, unerschütterlichen, aus der Tiefe herausragenden Fels konsentierter Deutungsmuster, Loyalitäten und Fertigkeiten« (Habermas 1992: 38; Straßheim 2017). In sozialen und sprachlichen Zusammenhängen ist der Untergrund niemals unerschütterlich, sondern gleicht jenem Neurathschen Schiff, dass auf offener See umgebaut werden muss (Neurath 1932). Die Konzentration verschiebt sich insofern auf die vielfältigen und hochgradig kontingenten innersprachlichen, aber auch außersprachlichen Faktoren, durch die Sprechakte Autorität und Bindungswirkung entfalten. Dabei tritt das Perlokutionäre aus dem Schatten des Illokutionären heraus und dient jenseits diskursethischer Bewertungen als Dimension, über die Institutionen, Kulturen, Medien, Technologien und weitere außersprachliche Zusammenhängen Eingang in die Analyse der sozialen Voraussetzungen und Folgen von Performativität finden (Gertenbach 2020).

Für die Politikberatungs- und Expertiseforschung hat dies mindestens zweierlei Folgen: Erstens stellt sich verschärft die Frage nach den inner- wie außersprachlichen Quellen der Autorisierung und Deutungsmacht von Expertise – aber auch den Bedingungen ihrer krisenhaften Erosion und ihres Verlustes. Expertise lässt sich überhaupt nur begreifen, wenn sie nicht als etwas Gegebenes vorausgesetzt wird, sondern die wesentlichen Elemente des Zustandekommens und der Zuschreibung von Sachverstand und Autorität nachvollzogen werden. In einer konstitutionsanalytischen Perspektive muss daher nach den Formen und Dimensionen der Hervorbringung, Stabilisierung oder auch Schwächung von Expertise in Politikberatungssituationen gefragt werden. Dabei geht es im Anschluss an Nullmeier (2006: 99) auch darum, »Interaktionsgefüge der Politikberatung« und kollektive Konstellationen von Expertise in ihrer Konstitution und Konflikthaftigkeit nachzuvollziehen. Zweitens ist im Sinne der Performativitätsforschung zu fragen, auf welche Weise und mit welchen Folgen Expertise soziale Wirkmächtigkeit entfaltet. Im Zuge der Beratung mit Hilfe von Theorien, Methoden, Modellen oder Simulationen produzieren Expert:innen nicht nur

Wissen, sondern verändern auch die Formen gesellschaftlicher »Welterschließung« (Nullmeier 2006: 86) – und damit potentiell auch die sprachlichen und sozialen Bedingungen ihrer Autorisierung (Diaz-Bone 2011). Die beiden folgenden Abschnitte stellen den Versuch dar, einige Antworten auf diese Fragen zu skizzieren.

3. Die doppelte Performativität von Expertise

Expertise konstituiert und bewährt sich erst dann, wenn Expert:innen die Kompetenz zur Validierung von Geltungsansprüchen zugeschrieben wird (»epistemische Autorität«) und sie zugleich mit Erfolg die Fähigkeit für sich beanspruchen können, diese Geltungsansprüche auch im Kontext kollektiv bindender Entscheidungen mit Relevanz und Legitimität auszustatten (»politische Autorität«). Politikberatung ist in diesem Sinne ein Grenzgang. Gelingt es, beide Formen von Autorität miteinander zu verbinden, dann können die Beratungsakteure über gesellschaftliche Teilbereiche hinweg mit Aufmerksamkeit, Akzeptanz und Legitimität rechnen (Quack 2016; Straßheim 2021a). Im Misserfolgsfall verlieren sie an Bedeutung oder werden unglaubwürdig. Im Folgenden sollen drei Sinndimensionen unterschieden werden, innerhalb derer sich die Autorität von Expertise manifestieren und bewähren muss. Es handelt sich dabei um eine abgewandelte Form der sowohl in Sozialphänomenologie wie auch Systemtheorie klassischen Trias von Sozialdimension, Zeitdimension und Sach- bzw. Objektdimension:

1. In der *sozialen Dimension* gewinnen Regeln und Kriterien der Zuschreibung von Kompetenzen an Gewicht. Sie beeinflussen die Rollen und Relationen in und zwischen individuellen wie auch organisierten Formen der Expertise, epistemischen Gemeinschaften und Wissenskoalitionen (Haas 2013; Stone 2012). Die Deutung dieser Regeln und ihre jeweilige Auslegung beeinflussen die Abgrenzung zwischen Expert:innen und Laien. Entscheidend sind hier unter anderem die formalen und informalen Regeln der Rekrutierung und das Verhältnis von Reputation und Repräsentation in der Zusammensetzung von Kommissionen.
2. In der *zeitlichen Dimension* stabilisieren sich Skripte, also temporalisierte Schemata in Form von Verfahren, Praktiken und Routinen, die den Ablauf der Produktion von und die Entscheidungsprozeduren über Wissen und Expertise strukturieren. Praktiken und Routinen nehmen dabei die Form von Handlungsketten an, bei denen Handlungsformate der Prüfung, der Bewertung und der Rechtfertigung miteinander verschränkt werden (Pritzlaff/Nullmeier 2011). Ihre Leistung besteht darin, Akteure durch kognitive

Schemata derart mit Gewissheit auszustatten, dass sie ihre Erwartungen im Handlungsverlauf überwiegend auf das Ergebnis ihres Handelns konzentrieren können, ohne dabei den Weg dorthin problematisieren zu müssen. Dabei laufen Verfahren nicht in dem vordefinierten Sinne von Ritualen ab. In ihnen sorgt vielmehr der Rhythmus zwischen Öffnung und Schließung von Gelegenheitsfenstern dafür, dass zu bestimmten Zeiten neue Aspekte thematisierbar werden. Je nachdem, was als irrelevant vorausgesetzt wird und je nach Kreativität im Umgang mit den Verfahrensregeln gewinnt der Prozess einen eigenen, manchmal sogar nicht vorhersagbaren Verlauf.

3. In der *Objektdimension* werden Vokabulare, Wissensobjekte und Technologien der »Welterschließung« (Nullmeier 1986) (ko-)produziert und in Umlauf gebracht. Statistiken, Simulationen oder Studien vermitteln zwischen sehr unterschiedlichen Zusammenhängen, indem sie als sowohl politisch relevant und handhabbar wie auch als wissenschaftlich valide erscheinen. In der Wissensforschung spricht man auch von »boundary objects« (Star/Griesemer 1989), die sowohl Grenzüberschreitungen als auch Grenzsetzungen möglich machen. Die Bandbreite von Grenzobjekten ist vielfältig und reicht von Gutachten oder Voten wissenschaftlicher Sachverständiger bis hin zu komplexen mathematischen Modellen und Simulationen.

Auf diese Weise entfaltet sich Expertise als eine Grenzfigur und -figuration entlang multipler Konstellationen der Anerkennung und Geltendmachung von epistemischer und zugleich politischer Autorität. Dabei handelt es sich um eine durchaus fragile Konstruktion, die in der sprachlichen wie sozialen Verknüpfung von Akteuren, Objekten und Verfahren Gestalt annimmt, sich wandelt und erodiert. In der Auseinandersetzung mit wechselnden Umweltanforderungen und Öffentlichkeiten erbringen Expert:innen Übersetzungsleistungen; sie vermitteln zwischen widersprüchlichen Erwartungen und können dabei oft nur enttäuschen. Dieser Balanceakt gewinnt seine performative Kraft nur durch die gleichzeitige Geltendmachung *politischer* und *epistemischer* Autorität. Geht epistemische Autorität verloren, gilt Expertise als unsolide und tendenziös; geht politische Autorität verloren, wird selbst wissenschaftlich exzellente Expertise irrelevant und gilt schlimmstenfalls als politisch verbrannt.

Expertise entfaltet ihre Performativität jedoch über diese primäre Ebene der (Selbst-)Autorisierung hinaus zugleich in einem sozialen Zusammenhang, der eher dem Bereich des Perlokutionären zuzuordnen ist. Möglicherweise kann man hier von Performativität zweiter Ordnung sprechen. Die politisch-epistemische Übersetzung und gesellschaftliche Zirkulation wissenschaftlicher Vokabulare, Theorien, Modelle oder Technologien dient nicht nur der Weltbeschreibung, sondern eben auch der performativen »Welterschließung« (Nullmeier 2006). Be-

sonders prägnant ist diese Form der Performativität anhand von ökonomischer Expertise beschrieben worden und man könnte vermuten, dass es gerade den Wirtschaftswissenschaften als globaler Profession gelingt, ihre Analyseweisen auch sozial wirksam werden zu lassen (Diaz-Bone 2011; Fourcade 2006). Möglicherweise ist dies auch einer der Gründe für eine zunehmend beobachtbare Ökonomisierung von Expertise (Nullmeier 2006: 98).

So untersucht etwa Amadae (2015) in ihrer Studie zur Bedeutung der Spieltheorie für den Kalten Krieg und die Entstehung des Neoliberalismus, wie Modelle der Nutzenmaximierung und Kooperationsdilemmas Eingang fanden in Kalküle politisch-strategischer Akteure und letztlich auch in neoliberale Konsumentenleitbilder. MacKenzie und Millo (2003) rekonstruieren den Einfluss ökonomischer Modelle auf den Derivatehandel und zeigen, wie diese allmählich unter Einwirkung der beteiligten Expert:innen nicht nur an Akzeptanz im Handel gewannen, sondern sich umgekehrt die Erwartungen und damit auch Preisentwicklungen auf den Finanzmärkten sukzessive an die wirtschaftswissenschaftlichen Formeln anpassten. Anhand der globalen Verbreitung der experimentellen Verhaltensökonomik lässt sich nachverfolgen, dass es Expert:innennetzwerken zunehmend gelingt, Markt- und Staatsversagen als Ergebnis von Wahrnehmungsverzerrungen zu erklären – und damit nicht nur die Formen politisch-ökonomischer Steuerung, sondern auch die die Konzeption demokratischer Steuerungssubjekte selbst kognitionstheoretisch zu deuten (Straßheim 2020).

Gemeinsam ist diesen Konstellationen, dass Expertise durch das grenzüberschreitende in Umlauf bringen ihrer Analyseweisen nicht nur an Autorität und Einfluss gewinnt, sondern soziale Wirklichkeit selbst reformuliert und neu einrichtet.

4. Kollektive Expertise und Expert:innenkonflikte in der Weltgesellschaft

Unter den Bedingungen der Weltgesellschaft wandeln sich diese Konstellationen der Expertise und ihre Geltungsbedingungen. Ohne die Nuancen unterschiedlicher Konzeptionen einebnen zu wollen, wird hier von Weltgesellschaft dann gesprochen, wenn einerseits grenzüberschreitende Vernetzungen und Verflechtungen zunehmen und sich andererseits Vergleichs- und Beobachtungshorizonte ausweiten (Albert/Werron 2020; Werron 2012). Die Forschung beobachtet seit geraumer Zeit eine »Pluralisierung« von Formen und Konfigurationen der Expertise, die über Grenzen und Ebenen hinweg Geltungs- und Gestaltungsansprüche erheben und dabei mit anderen um inter- und transnationale Autorität

und Einfluss konkurrieren. Professionsgemeinschaften, Unternehmen und Unternehmensverbünde, Agenturen, Think Tanks und Consultingfirmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und soziale Bewegungen engagieren sich mit unterschiedlichem Erfolg in trans- und internationalen Deutungs- und Regelungsprozessen (Büttner/Mau 2014; Kennedy 2016; Stone 2019).

Unter diesen Bedingungen zeichnen sich komplexe Konstellationen der Geltendmachung von Ansprüchen auf epistemische und politische Autorität ab: Seit Mitte der 1990er Jahre werden mit Adler und Haas (1992; Haas 1992) klassischerweise epistemische Gemeinschaften (»epistemic communities«) beschrieben, die im Wesentlichen auf einem politisch-epistemischen Konsensus als Kristallisationspunkt kollektiven Handelns beruht. Es ist den Autoren zufolge das intersubjektive Einverständnis über kausale Zusammenhänge und Problemkonstellationen, das diese Gemeinschaften im Innern zusammenhält und ihnen zugleich nach außen Anerkennung und Autorität verschafft. Solche Expertisegemeinschaften nehmen mehr oder weniger unhinterfragte Autorität in Anspruch, wenn die Mitglieder prinzipielle Problem- und Lösungswahrnehmungen, Kausalvorstellungen und Kriterien der Validierung von Geltungsansprüchen miteinander teilen. Sie aggregieren und artikulieren Wissen, das dann die Durchsetzung und Regulierung beispielsweise von Freihandelspolitiken, Währungsregimen oder Umweltpolitiken beeinflusst (Haas 2013).

Allerdings deuten Studien beispielsweise zur Klima- und Energiepolitik (Voss/Simons 2014; Zito 2018) oder zum gesundheitlichen Verbraucher:innenschutz in der Europäischen Union (Dunlop 2017) darauf hin, dass epistemische Gemeinschaften im Kontext von Weltgesellschaft einem erheblichen Wandel ausgesetzt sind. Eine Vielzahl unterschiedlicher, mitunter konkurrierender Akteure und Deutungen drängt in ihren Aktivitätsbereich, erschwert ihren Einfluss und lässt den zugrundeliegenden Konsens und damit auch ihre Autorität nach Außen erodieren. Die »Ironie« (Dunlop 2017) globaler Expertise besteht darin, dass sie epistemische und politische Zusammenhänge performativ erschließt, die ihr dann entgleiten. Adler und Haas (1992: 381) haben es so kommen sehen: »Epistemic communities create reality, but not as they wish.«

Mehr noch, eine wachsende Zahl von Studien verweist auf die besondere Rolle, die Politikinstrumente, Wissensobjekte und Technologien bei der Hervorbringung und Autorisierung kollektiver Expertise spielen. Instrumentenkollektive (Simons/Voss 2018; Voss/Simons 2014) bringen hochgradig diverse Akteure aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Wirtschaft allein dadurch zusammen, dass diese sich epistemisch wie politisch auf Instrumente beziehen, deren Entwicklung und Verbreitung inter- wie transnational vorantreiben und sie in verschiedene Praktiken und Anwendungsbereiche übersetzen. Die Instrumente selbst entfalten eine perlokutionäre Bindungskraft, indem sie als »best practices«

und Standards über diverse Kontexte hinweg zum Anknüpfungspunkt für die wechselseitige Autorisierungen und die Legitimation von Handeln werden.

Anders als epistemische Gemeinschaften geht es bei Instrumentenkollektiven nicht um Probleme und deren Lösung, sondern bereits vorhandene Lösungen, die auf der Suche nach Problemen und möglichst vielen Umsetzungsgelegenheiten sind (Simons/Voss 2018). Entsprechende Instrumentenkollektive wurden bereits im Kontext des Emmissionshandels (Voss/Simons 2014; Zito 2018), von globalen Consultingnetzwerken (Sturdy 2018), Partizipations- und Beteiligungsformaten (Voss/Amelung 2016) sowie Methoden und Praktiken der evidenzbasierten Politik (Simons/Schniedermann 2021; Straßheim 2021b) identifiziert. Instrumentenkollektive bringen ein ganz eigenes »soziales Habitat« hervor (Simons/Voss 2018), in dem über verschiedene Ebenen hinweg eine jeweils spezifische epistemische und politische Arbeitsteilung herrscht. Hinter der scheinbaren Neutralität von Instrumenten und Methoden stehen dabei oftmals ganz eigene Politiken und Konflikte, deren Implikationen und Folgen nicht unmittelbar sichtbar werden. Das mit »evidenzbasierter Politik« verknüpfte Instrumentenkollektiv ist ein besonders prägnantes Beispiel für eine an Objekten und Objektivierung orientierte, hochgradig politische Konstellation, die sich durch methodische Hierarchien, die Ausblendung bestimmter Kontexte und die Verstärkung individualistischer Wertordnungen auszeichnet (Simons/Schniedermann 2021; Straßheim 2021b). Die Forschung zu diesen materiellen und objektbezogenen Konfigurationen der Performanz von Expertise steht noch am Anfang. Sie verspricht jedoch weitere Hinweise zu den vielfältigen Äußerungen des Politischen im Spannungsfeld von Wissen und Entscheiden.

5. Schluss: Von der Politikberatung zum kollektiven Umgang mit Ungewissheit?

Expertise, darauf deuten die hier angestellten Überlegungen hin, kann immer weniger als Beratungsgeschehen im Verhältnis von Wissenschaft und Politik verstanden werden. Der Beratungsbegriff bildet die wechselseitige Bedingtheit und Bindungskraft von politischer und epistemischer Autorität, wie sie hier in Auseinandersetzung mit den Konstitutionsdynamiken und weltgesellschaftlichen Konfigurationen von Expertise in den Blick geriet, nicht ausreichend ab. Er verstellt auch das Verständnis für die vielfältigen Interaktionsgefüge und die damit verbundenen innersprachlichen wie außersprachlichen Quellen und Einflussbereiche des Politischen. Neuere Forschungen verweisen eher auf eine sich ausweitende Landschaft von Expertisearrangements, in denen auf

sehr unterschiedliche Weise mit politischen und epistemischen Ungewissheiten umgegangen wird. Solche Arrangements lassen sich beispielsweise dort beobachten, wo im Nexus miteinander verbundener Politikfelder wie etwa der Klima-, Umwelt-, Energie- oder Verkehrspolitik hochgradig komplexe Wissens- und Koordinationsprobleme bestehen (Haus u.a. 2018; Scoones/Stirling 2020). Heterogene Akteure aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind dort mit konfligierenden Interessen und Problemdeutungen konfrontiert. Genau an diesen Punkten hat sich in den letzten Jahren eine Vielzahl heterogener Arrangements jenseits von klassischen Beratungsformen etabliert. In »Trialogen« loten Akteure mit divergierenden Handlungsorientierungen Konsenskorridore aus. »Agoren« bieten Plattformen für transdisziplinäre Formen der Erforschung und Bewertung von Politiken. Umsetzungsexperimente und Reallaboratorien ermöglichen versuchsweise die partizipative Implementation umstrittener Politiken. Im Politikfeldnexus entstehen so sehr unterschiedliche Formationen des Umgangs mit gesellschaftlichen Ungewissheiten, die weder in Forschung noch Politik bislang systematisch untersucht wurden. Hier müsste eigentlich eine institutionalisierte »Metakommunikation« (Nullmeier 2006: 99) ansetzen – eine Art Observatorium –, welches die Formen und politischen Folgen doppelt performativer Expertise, der damit verbundenen Autoritätskonstellationen und Konflikte empirisch vergleichbar und gesellschaftlich sichtbar macht. Und so ließen sich dann möglicherweise auch jenseits des Rufes nach einer »Evidenzbasierung« reflexive Formen finden, die dem politischen Charakter von Expertise gerecht werden (vgl. dazu den Bericht des EU JRC 2019).

Literatur

Adler, Emanuell/Haas, Peter M. (1992), »Conclusion: Epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research programm«, in: *International Organization*, Jg. 46, H. 1, S. 367–390.

Albert, Mathias/Werron, Tobias (Hg.) (2020), *What in the World? Understanding Global Social Change*, Bristol: Bristol University Press.

Amadae, Sonja M. (2015), *Prisoners of Reason. Game Theory and Neoliberal Political Economy*, Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Austin, John L. (1962), *How to do do things with words. The William James Lectures delivered at Harvard University in 1955*, Oxford: Clarendon Press.

Büttner, Sebastian/Laux, Thomas (2021a), »Umstrittene Expertise und die Wissensproblematik der Politik: Eine Einführung«, in: Sebastian Büttner/Thomas Laux (Hg.), *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik (Leviathan Sonderband 38),* Baden-Baden: Nomos, S. 13–42.

Büttner, Sebastian/Laux, Thomas (Hg.) (2021b), *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik (Leviathan Sonderband 38)*, Baden-Baden: Nomos.

Büttner, Sebastian/Mau, Steffen (2014), »EU-Professionalismus als transnationales Feld«, in: *Berliner Journal für Soziologie*, Jg. 24, H., S. 141–167.

Diaz-Bone, Rainer (2011), »Die Performativität der qualitativen Sozialforschung«, in: *Forum: Qualitative Social Research*, Jg. 12, H. 3/Art. 22, letzter Zugriff: 22.01.2022, http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs1103227

Dunlop, Claire A. (2017), »The irony of epistemic learning: epistemic communities, policy learning and the case of Europe's hormones saga«, in: *Policy and Society*, Jg. 36, H. 2, S. 215–232.

EU JRC (2019), *Understanding Our Political Nature. How to Put Knowledge and Reason at the Heart of Political Decision Making (Report by the Joint Research Center)*, Brüssel: European Commission.

Eyal, Gil (2019), *The Crisis of Expertise*, Cambridge/Medford: Polity Press.

Fourcade, Marion (2006), »The Construction of a Global Profession: The Transnationalization of Economics«, in: *American Journal of Sociology*, Jg. 112, H. 1, S. 145–194.

Gertenbach, Lars (2020), »Von performativen Äußerungen zum Performative Turn. Performativitätstheorien zwischen Sprach- und Medienparadigma«, in: *Berliner Journal für Soziologie*, Jg. 2020, H. 30, S. 231–258.

Goodin, Robert E./Spiekermann, Kai (2018), *An Epistemic Theory of Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Haas, Peter M. (1992), »Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination«, in: *International Organizations*, Jg. 46, H., S. 1–36.

Haas, Peter M. (2013), »Epistemic Communities«, in: Joel Krieger (Hg.), *The Oxford Companion to Comparative Politics (Volume 1)*, Oxford/New York: Oxford University Press, S. 351–359.

Habermas, Jürgen (1968), *Technik und Wissenschaft als »Ideologie«*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1992), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1999), *Wahrheit und Rechtfertigung. Philosophische Aufsätze*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Haus, Juliane/Korinek, Rebecca-Lea/Straßheim, Holger (2018), »Expertise im Nexus. Von der Verwendungs- zur Vernetzungsforschung«, in: Nico Lüdtke/Anna Henkel (Hg.), *Das Wissen der Nachhaltigkeit. Herausforderungen zwischen Forschung und Beratung*, München: Oekom Verlag, S. 63–88.

Holzinger, Katharina (2001), »Verhandeln statt Argumentieren oder Verhandeln durch Argumentieren? Eine empirische Analyse auf der Basis der Sprechakttheorie«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 42, H. 3, S. 414–446.

Hoppe, Robert (2005), »Rethinking the science-policy nexus: from knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements«, in: *Poiesis & Praxis*, Jg. 3, H. 3, S. 199–215.

Janich, Nina/Kalwa, Nina (2018), »Wissenschaftskommunikation«, in: Frank Liedtke/Astrid Tuchen (Hg.), *Handbuch Pragmatik*, Stuttgart: Metzler, S. 413–423.

Jasanoff, Sheila (2012), *Science and Public Reason*, New York: Routledge.

Kennedy, David (2016), *A World of Struggle. How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*, Princeton/Oxford: Princeton University Press.

MacKenzie, Donald/Millo, Yuval (2003), »Constructing a market, performing theory: The historical sociology of a financial derivatives exchange«, in: *American Journal of Sociology*, Jg. 109, H., S. 107–145.

Mayntz, Renate (1994), »Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells«, in: Axel Murswieck (Hg.), *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske + Budrich, S. 17–30.

Neurath, Otto (1932), »Protokollsätze«, in: *Erkenntnis*, Jg. 3, S. 204–214.

Niehaus, Michael/Peeters, Wim (Hg.)(2014), *Rat geben. Zu Theorie und Analyse des Beratungshandelns*, Bielefeld: transcript.

Nowotny, Helga (2005), »Experten, Expertise und imaginierte Laien«, in: Alexander Bogner/Helge Torgersen (Hg.), *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 33–44.

Nullmeier, Frank (2006), »Wissen und Entscheiden«, in: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hg.), *Politikberatung in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 85–99.

Pritzlaff, Tanja/Nullmeier, Frank (2011), »Capturing practice«, in: *Evidence & Policy*, Jg. 7, H. 2, S. 137–154.

Quack, Sigrid (2016), »Expertise and Authority in Transnational Governance«, in: Roger Cotterrell/Maksymilian Del Mar (Hg.), *Authority in Transnational Legal Theory. Theorising Across Disciplines*, Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar, S. 361–386.

Renn, Ortwin (1995), »Styles of using scientific expertise: a comparative framework«, in: *Science and Public Policy*, Jg. 22, H. 3, S. 147–156.

Rüb, Friedbert/Straßheim, Holger (2012), »Politische Evidenz. Rechtfertigung durch Verobjektivierung«, in: Anna Geis/Frank Nullmeier/Christopher Daase (Hg.), *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen (Leviathan-Sonderband 27/2012)*, Baden-Baden: Nomos, S. 377–397.

Scoones, Ian/Stirling, Andy (Hg.)(2020), *The Politics of Uncertainty. Challenges of Transformation*, Oxon/New York: Routledge.

Shapin, Steven/Schaffer, Simon (1985), *Leviathan and the Air-Pump. Hobbes, Boyle, and the Experimental Life*, Princeton (NJ): Princeton University Press.

Simons, Arno/Schniedermann, Alexander (2021), »The neglected politics behind evidence-based policy: shedding light on instrument constituency dynamics«, in: *Policy & Politics*, Jg. 49, H. 4, S. 513–529.

Simons, Arno/Voss, Jan-Peter (2018), »The concept of instrument constituencies: accounting for dynamics and practices of knowing governance«, in: *Policy and Society*, Jg. 37, H. 1, S. 14–35.

Star, Susan Leigh/Griesemer, James R. (1989), »Institutional Ecology, ›Translations‹ and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertrebrate Zoology, 1907–1939«, in: *Social Studies of Science*, Jg. 19, H. 3, S. 387–420.

Stone, Diane (2012), *Knowledge Actors and Transnational Governance: The Private-Public Policy Nexus in the Global Agora*, London: Palgrave Macmillan.

Stone, Diane (2019), *Making Global Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Straßheim, Holger (2015), »Politics and policy expertise: towards a political epistemology«, in: Frank Fischer/Douglas Torgerson/Anna Durnová/Michael Orsini (Hg.), *Handbook of Critical Policy Studies*, Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar, S. 319–340.

Straßheim, Holger (2020), »De-biasing Democracy. Behavioural public policy and the post-democratic turn«, in: *Democratization*, Jg. 27, H. 3 S. 461–476.

Straßheim, Holger (2021a), »Paradoxien und Pendel: Umstrittene Expertise in der Weltgesellschaft«, in: Sebastian Büttner/Thomas Laux (Hg.), *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik (Leviathan Sonderband 38)*, Baden-Baden: Nomos, S. 67–89.

Straßheim, Holger (2021b), »Who are behavioural public policy experts and how are they organised globally?«, in: *Policy and Politics*, Jg. 49, H. 1, S. 69–86.

Straßheim, Jan (2017), »Language and lifeworld: Schutz and Habermas on idealization«, in: *Civitas – Journal of Social Sciences*, Jg. 17, H. 3, S. 411–434.

Sturdy, Andrew (2018), »Promoting solutions and co-constructing problems – management consultancy and instrument constituencies«, in: *Policy and Society*, Jg. 37, H. 1, S. 74–89.

Turner, Stephen (2007), »Political Epistemology, Experts, and the Aggregation of Knowledge«, in: *Spontanous Generation*, Jg. 1, H. 1, S. 36–47.

Vogl, Joseph (2004), *Kalkül und Leidenschaft. Poetik des ökonomischen Menschen*, Zürich/Berlin: diaphanes.

Voss, Jan-Peter/Amelung, Nina (2016), »Innovating public participation methods: Technoscientization and reflexive engagement«, in: *Social Studies of Science*, Jg. 46, H. 5, S. 749–772.

Voss, Jan-Peter/Simons, Arno (2014), »Instrument constituencies and the supply side of policy innovations: the social life of emmissions trading«, in: *Environmental Politics*, Jg. 23, H. 5, S. 735–754.

Werron, Tobias (2012), »Schlüsselprobleme der Globalisierungs- und Weltgesellschaftstheorie«, in: *Soziologische Revue*, Jg. 35, H., S. 99–118.

Wirth, Uwe (2002), »Der Performanzbegriff im Spannungsfeld von Illokution, Iteration und Indexikalität«, in: Uwe Wirth (Hg.), *Performanz. Zwischen Sprachphilosophie und Kulturwissenschaft,* Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 9–62.

Wittrock, Björn (1987), *Social Knowledge and Public Policy: Eight Models of Interaction (WZB Discussion Paper P 87–1)*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.

Zito, Anthony R. (2018), »Instrument constituencies and epistemic community theory«, in: *Policy and Society*, Jg. 37, H. 1, S. 36–58.



Teil II: Sozialpolitik

Krieg und Sozialpolitik: Richard M. Titmuss und seine deutschen Vorgänger

Herbert Obinger

Einleitung

Seit einigen Jahren interessiert sich die Forschung verschiedener Disziplinen wieder stärker für die Effekte von Kriegen auf Staatsintervention in unterschiedlichen Politikfeldern. Dominierten früher Fallstudien, so sind die jüngeren Studien vergleichend angelegt und nutzen meist quantitative Methoden der Datenanalyse. Gegenstand dieser Untersuchungen sind kriegsinduzierte Auswirkungen auf die Entwicklung des Steuerstaates (Scheve/Stasavage 2010, 2012), des primären Bildungswesens (Aghion u.a. 2019) und des Sozialstaates (Obinger/Schmitt 2018, 2020a, b; Emmenegger/Walter 2021).

Die klassische Referenz praktisch aller Studien zum Einfluss von Gewaltkonflikten auf Sozialpolitik ist ein kurzer Essay von Richard M. Titmuss (1958) mit dem Titel »War and Social Policy«, der am Beispiel Großbritanniens die Wechselbeziehung zwischen Krieg und Sozialpolitik thematisiert. Weniger bekannt ist hingegen, dass deutsche Sozialpolitikprofessoren und Sozialreformer bereits ca. 40 Jahre vor Titmuss im Kontext des Ersten Weltkriegs gleichnamige Schriften vorgelegt haben. Dieser Beitrag will diese Arbeiten in Erinnerung rufen. Sie sind nämlich insofern bemerkenswert, als Titmuss und seine deutschen Vorgänger nicht nur zu sehr ähnlichen Schlussfolgerungen kamen, sondern in der Erörterung des Wechselverhältnisses von Krieg und Sozialpolitik auch früh Begriffe benutzen, die eine Affinität zu Foucaults Biopolitik aufweisen. Alle Beiträge heben die Bedeutung militärischer Interessen und Notwendigkeiten als Impulsgeber für (sozial-)politische Maßnahmen hervor, deren Zweck die Stärkung und kriegerische Instrumentalisierung des »Volkskörpers« darstellt. Vor allem die deutschen Schriften liefern zudem eine neue Begründung für Sozialpolitik (vgl. dazu Nullmeier 2019), indem ihr militärischer Wert und damit ihre Bedeutung zur Realisierung außenpolitischer Machtambitionen betont wird. Sozialpolitik ist nicht nur ein Instrument der Herrschaftssicherung im Inneren (Adler 1897), sondern auch ein weltpolitischer Machtfaktor. Und schließlich sind sich diese Beiträge einig, dass das Massensterben und -elend nach Kriegsende einen sozialpolitischen Kurswechsel befördern würde.

Der Beitrag[1] beginnt mit einer knappen Darstellung des klassischen Essays von Titmuss. Danach werden die Schriften der deutschen Sozialreformer vorgestellt und ihre Rezeption im Militär dargestellt. Ein kurzes Fazit rundet den Beitrag ab.

Locus classicus: Titmuss' »War and Social Policy«

Titmuss' (1958) klassischer Essay basiert auf einem Anfang März 1955 am Londoner King's College gehaltenen Vortrag. Einen wichtigen Anstoß für seine Reflexionen über das Verhältnis von Krieg und Sozialpolitik (Titmuss 1958: 76, 82) gab seine Ende 1941 begonnene und 1949 abgeschlossene Studie über die sozialpolitischen Maßnahmen im Zuge der Evakuierung der städtischen Zivilbevölkerung während der Luftschlacht um England (Stewart 2020: 85), die als Teil einer mehrbändigen Geschichte des Zweiten Weltkriegs[2] veröffentlicht wurde (Titmuss 1950). Titmuss hatte sich autodidaktisch jedoch bereits in den 1930er Jahren intensiv mit bevölkerungs- und gesundheitspolitischen Fragen auseinandergesetzt und war aktives Mitglied in der Eugenics Society. Angesichts der steigenden Kriegsgefahr und nach Einführung des Military Training Acts im Frühjahr 1939 interessierte er sich verstärkt für die Auswirkungen der Volksgesundheit (*population health*) auf das Militär. Er analysierte britische Musterungsstatistiken und publizierte seine Ergebnisse in Zeitungen und Zeitschriften,[3] wertete aber auch deutsche Bevölkerungsstatistiken für das Ministry of Economic Warfare aus (Stewart 2020: 60–64).

»War and Social Policy« beleuchtet am Beispiel von Großbritannien das Wechselverhältnis von Krieg und Sozialpolitik über den Zeitraum von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs. Die zentrale Schlussfolgerung des Essays lautet, dass »modern war has had – at least in Britain – a pro-

1 Ich danke Nikolas Dörr, Emma Gasster und Lukas Grawe für wertvolle Hinweise und der DFG für finanzielle Unterstützung.

2 Sir William Keith Hancock (Hg.), History of the Second World War: United Kingdom Civil Series, London: H.M.S.O

3 In einem 1939 publizierten Artikel (»Man-Power and Health«, Spectator May, 26, 1939) stellt Titmuss fest, dass zwischen 1925 und 1937 55 Prozent der Armeebewerber v.a. aus medizinischen Gründen abgelehnt wurden. Seine Schlussfolgerungen nehmen einige Gedanken in »War and Social Policy« bereits vorweg: »The lesson is, or should be, plain to everyone who realises that we do not fight by guns alone. If the whole of the man-power of the nation is to be marshalled in common defence then there should be not only the equalisation of wealth by conscription but the equalisation of health. Conscription has come to Britain, but poverty remains to remind us that freedom is best defended by attacking want. If the people of this country are to rise in defence of their homes then let them demand that their homes should not be hovels and that their children should not be malnourished.«

found influence on social policy and that, reciprocally, the direction of social policy has influenced the way in which war is prosecuted« (Titmuss 1958: 86–87).

Dass Krieg die Sozialpolitik überhaupt beeinflusst und diese wiederum auf die Kriegsführung zurückwirkt, ist das Ergebnis grundlegender Veränderungen in der Art und Intensität der Kriegsführung während der hundertjährigen Untersuchungsperiode: »[I]n our recent Western history war has been following war in an ascending order of intensity. In scale, in depth and in time, war has been waged more intensively and ferociously« (Titmuss 1958: 78). Konnten die alten Kabinettskriege noch als »Sport der Könige« (Titmuss 1958: 78) betrachtet werden, da es sich um Kriege handelte, die spontan geführt wurden und in ihrer Wirkung lokal und zeitlich begrenzt blieben, führte der moderne Massenkrieg und die damit verbundene territoriale Entgrenzung und Totalisierung der Kriegsführung (vgl. Münkler 2006) zu grundlegend veränderten Konsequenzen: Immer größere Teile der Bevölkerung waren vom Krieg betroffen (und wurden für die Kriegsführung gebraucht), die Kriegsfolgen blieben für eine sehr lange Zeit spür- und sichtbar, und Kriege wurden nun bereits vor ihrem Ausbruch antizipiert und geplant.

Der entscheidende Kausalmechanismus (vgl. Nullmeier 2021), der Krieg und Sozialpolitik miteinander verbindet, ist das Interesse des Staates an den »biological characteristics of its people« (Titmuss 1958: 78), denn mit dem Wandel des Krieges wurde die »quantity and quality of the population« immer bedeutsamer. Diese »progression of biological interests« (Titmuss 1958: 79) vollzog sich historisch in vier Stufen:

Zuerst rückte die Größe der Bevölkerung und vor allem die Zahl der mobilisierbaren Soldaten in den Fokus, bildete doch überall die »Überlegenheit in der Zahl« (von Clausewitz 2012: 203 [1832]) einen Schwerpunkt der militärstrategischen Planungen. Damit stieg aber das Interesse des Staates an der Vermessung, Gestaltung und Regulierung des »Volkskörpers«. Die militärischen Musterungen lieferten erstmals Massendaten zum Gesundheits- und Bildungsstand junger Männer (vgl. Hartmann 2011).

Die zweite Stufe rückte die Qualität der Rekruten in den Mittelpunkt. Hauptgrund war die steigende Mechanisierung und Arbeitsteilung in den Streitkräften, wodurch immer höhere Ansprüche an die physische und psychologische Fitness, aber auch an die intellektuellen Fähigkeiten und die charakterliche Eignung der Rekruten gestellt wurden (Titmuss 1958: 79). Aufschluss darüber gab die Zahl der von den Streitkräften zurückgewiesenen oder ausgemusterten Rekruten. Sozialpolitisch war dies in zweifacher Hinsicht von Bedeutung. Zum einen lenkten die militärischen Untauglichkeitsdaten die Aufmerksamkeit auf den Gesundheitszustand und Bildungsstand der (männlichen) Bevölkerung. Zum anderen entstanden als Folge hoher Untauglichkeit der Männer im militärfähigen Alter auch so-

ziale Kosten, da »[m]any then become the clients of the social services« (Titmuss 1958: 80).

In der dritten Stufe rückte die Gesundheit und das Wohlbefinden (»health and well-being«) der gesamten Bevölkerung in den Fokus. Allen voran galt das für »children – the next generation of recruits« (Titmuss 1958: 80). Damit gewannen nun gesundheitspolitische Maßnahmen für die Kriegsvorbereitung weiter an Bedeutung. Diese Stufe wurde in Großbritannien an der Jahrhundertwende erreicht. Maßgeblich dafür, so Titmuss, war das Desaster der Burenkriege und die nach Kriegsende veröffentlichten Untersuchen zur Mortalität und zum Gesundheitszustand der Truppen. Diese Studien lösten einen Schock und eine Debatte über die soziale Degeneration der Bevölkerung aus, die schließlich zur Einführung schulärztzlicher Untersuchungen, Schulmahlzeiten und Maßnahmen zur Bekämpfung der Kindersterblichkeit führte (siehe auch Dwork 1987). Ein identisches Muster zeigte sich im Ersten Weltkrieg, als in den letzten Kriegsjahren im Rahmen der militärärztlichen Untersuchungen nur ein Drittel der Männer für volltauglich befunden wurde.[4] Titmuss sieht für diese Phase in der Gesundheitspolitik eine klare Entwicklungslinie, die von den Burenkriegen bis hin zur Einführung des National Health Service (NHS) im Jahr 1948 reicht, wobei alle implementierten Maßnahmen zeigen würden »how, in modern times, our concern of communal fitness has followed closely upon the course of our military fortunes« (Titmuss 1958: 81).

Die vierte und letzte Stufe setzte mit dem Zweiten Weltkrieg ein. Obwohl Titmuss dies nicht explizit erwähnt, ist dafür ausschlaggebend, dass Kriegshandlungen nun auf dem britischen Territorium ausgetragen wurden und damit große Teile der Bevölkerung tangierten. In dieser letzten Phase geht es nicht nur um die *physical health of the people*, sondern nun werden auch die *civilian morale* und *demostrategy*[5] für die Kriegsführung bedeutsam. Sozialpolitik wird nun kriegsstrategisch relevant. Zur Hebung der Kampfbereitschaft und Stimmung in der Zivilbevölkerung bedarf es nämlich Maßnahmen, die verdeutlichen, dass »the war could not be won unless millions of ordinary people, in Britain and overseas, were convinced that we had something better to offer than had our enemies – not only during but *after* the war« (Titmuss 1958: 82, eigene Hervorhebung). Die moderne Kriegsführung erfordert »a great increase in social discipline« und diese ist »only tolerable if – and only if – social inequalities are not tolerable« (Titmuss 1958: 85). All das erfordert aber eine Neuausrichtung der Sozialpolitik oder zumindest ein

4 Ein oft genutzter Ausdruck in diesen Debatten war die »C-3 Population«. 1918 warnte etwa Premierminister Lloyd George in einer Rede in Manchester: »You cannot maintain a A-1 Empire with a C-3 population«, (zitiert nach Winter 1980). A-C waren Musterungskategorien, wobei C-3 die als untauglich gemusterten Männer bezeichnete.

5 Diesen Begriff übernimmt Titmuss vom Militärhistoriker Cyrill B. Falls.

soziales Gleichheitsversprechen für die Nachkriegszeit[6]: »It follows that the acceptance of these social disciplines – of obligations as well as rights – made necessary by war, by preparations for war, and by the long-run consequences of war, must influence the aims and content of social policies not only during the war itself but in peace-time as well.« (Titmuss 1958: 85) Titmuss nennt den Beveridge-Report (1942), den Education Act (1944), die Einführung des NHS und von *family allowances* als Beispiele und er beobachtet eine wachsende Gleichheit und Universalisierung der Sozialpolitik als Folge des totalen Krieges. Weil nun die gesamte Bevölkerung vom Krieg betroffen und gleichzeitig für die Kriegsführung mobilisiert werden muss, darf die Sozialpolitik nicht länger selektiv bleiben, sondern muss »primary needs of the whole population irrespective of class, creed or military category« (Titmuss 1958: 82) Rechnung tragen. Krieg begünstigt damit eine Entwicklung »towards universalizing public provision« (Titmuss 1958: 83).

Schließlich ist Krieg auch ein Motor der Familienpolitik. Mit der fortschreitenden Intensität der Kriegsführung stiegen auch die sozialen Bedarfe der Angehörigen und Hinterbliebenen von Soldaten. »The more, in fact, that the waging of war has come to require a total effort by the nation the more have the dependant needs of the family been recognized and accepted as a social responsibility.« (Titmuss 1958: 84) Die Absicherung von Familienangehörigen strahlte auf die zivile Sozialpolitik aus und fand in der Einführung von Familienzuschlägen ihren Niederschlag.

Krieg und Sozialpolitik in der deutschen Literatur zum Ersten Weltkrieg

Kurz nach Ausbruch des Ersten Weltkriegs beschäftigten sich auch deutsche Sozialreformer aus Wissenschaft, Verwaltung und Politik mit dem Verhältnis von Krieg und Sozialpolitik. Im Gegensatz zur nüchternen Nachkriegsanalyse von Titmuss standen diese Schriften stark im Zeichen der verbreiteten Kriegseuphorie und dienten zum Teil auch der »Aufklärung«, so die zeitgenössische Bezeichnung für Propaganda. Sieht man von diesem patriotischen Pathos und der völkischen Diktion ab, zeigen sich bemerkenswerte Überschneidungen mit der Analyse von Richard Titmuss.

6 Titmuss verweist hier auf einen Leitartikel der Times aus dem Jahr 1940, der folgende Ziele skizzierte: soziale Gerechtigkeit, die Beseitigung von Privilegien und eine gerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen.

Im Folgenden soll auf drei Werke näher eingegangen werden, konkret auf die Schrift von Heinz Potthoff[7] »Krieg und Sozialpolitik« aus dem Jahr 1915, die im selben Jahr erschienene Abhandlung von Waldemar Zimmermann[8] »Krieg und Sozialpolitik (Soziale Kriegsrüstung)« und die 1916 publizierte Darstellung »Deutsche Sozialpolitik und der Krieg« von Friedrich Zahn.[9] Gemeinsam ist allen drei Schriften, dass sie die militärische Bedeutung der Sozialpolitik für die Kriegsführung (Zimmermann 1915: 11) thematisieren und die deutsche Sozialpolitik als einen Grund für den militärischen Sieg sehen. Heinz Potthoff (1915: 6) bemerkte dazu:

> »Wenn einmal die Geschichte dieses Weltkriegs geschrieben wird, dann sollte man unter den Faktoren des Sieges ja nicht die kaiserlichen Botschaften von 1881 und 1890 [also die Gründungsurkunden der Sozialversicherungs- und Arbeiterschutzgesetzgebung, HO] vergessen.«

Damit wird das Pferd gewissermaßen von hinten aufgezäumt, da im Einklang mit Titmuss' vierter und letzter Eskalationsstufe des Krieges die Bedeutung der Sozialpolitik für die erfolgreiche Kriegsführung am Anfang der Reflexionen steht.

Der militärische Nutzen von Sozialpolitik resultiert wie bei Titmuss aus ihrem Beitrag zur Verbesserung der Quantität und Qualität der Bevölkerung sowie zur Stärkung der Kriegsmoral, wobei in den deutschen Schriften die positiven Effekte der Sozialpolitik auf die Stärkung der Opfer- und Kampfbereitschaft und eines Einigkeits- und Zusammengehörigkeitsgefühls betont werden. Wie bei Titmuss wird die gestiegene militärische Bedeutung der Sozialpolitik auf den Wandel des Krieges zu einem Massenkrieg zurückgeführt. »Ein heutiger Krieg ist etwas ganz anderes als ein früherer; nicht nur das Heer, sondern das ganze Volk muß mobilisiert werden.« (Potthoff 1915: 14) Der moderne Krieg ist ein »Volkskrieg«, der – so Waldemar Zimmermann – durch »die körperliche und sittliche Kraft der breiten Volksmassen entschieden wird«. Hierzu leistet die moderne (»neuzeitliche«) Sozialpolitik aber einen entscheidenden Beitrag, ist sie doch der »Inbegriff aller Grundsätze und Maßnahmen leiblicher und geistiger Massenkultur«, die die

7 Heinz Potthoff (1875–1945): Arbeitsrechtler, liberaler und später sozialdemokratischer Politiker. 1928–1933 Regierungsrat im Reichsarbeitsministerium. Mitglied im Verein für Socialpolitik und Ausschussmitglied in der Gesellschaft für Soziale Reform (Hansen/Tennstedt 2010: 126).

8 Waldemar Zimmermann (1876–1963): Privatdozent für Staatswissenschaften und ab 1920 Professor für Volkswirtschaftslehre und Sozialpolitik in Berlin, 1902–1913 Schriftleiter der Sozialen Praxis und von 1913–1919 Generalsekretär der Gesellschaft für Soziale Reform (mit Ernst Francke), später NSDAP-Mitglied (Hansen/ Tennstedt 2018: 228–229).

9 Friedrich Zahn (1869–1946): Rechts- und Staatswissenschaftler. 1900–1906 Regierungsrat am Statistischen Bureau des Deutschen Reichs in Berlin und dort Professor für Staatswissenschaft, Sozialpolitik und Statistik. Später Direktor und Präsident des Bayerischen Statistischen Landesamts sowie Honorarprofessor für Statistik und Sozialpolitik in München. Mitglied der Gesellschaft für Soziale Reform und im Verein für Socialpolitik (Hansen/Tennstedt 2010: 178–179).

»Kriegstüchtigkeit und die Widerstandsfähigkeit der Nation« gestärkt hat (Zimmermann 1915: 6, 7).

In allen Schriften wird die »Friedensozialpolitik« (Zahn) folglich als »soziale Kriegsrüstung« (Zimmermann) und damit als Instrument der Kriegsvorbereitung gedeutet, dessen militärische Bedeutung allerdings erst bei Kriegsausbruch klar zutage trat (Zimmermann 1915: 11; Potthoff 1915: 8). So bemerkte der Präsident des Reichsversicherungsamts, Paul Kaufmann, kurz nach Ausbruch des Ersten Weltkriegs, dass erst der Krieg »den bisher nicht voll erkannten Segen der Arbeiterfürsorge« offenbart habe, denn sie »erwies sich als eine Quelle deutscher Kriegsbereitschaft« (Kaufmann 1914: 130). Für Waldemar Zimmermann (1915: 11) gehörte die deutsche Sozialpolitik »zu den Faktoren, die zur gigantischen und sieghaften Mobilmachung der deutschen Nation ebenso erfolgreich beigetragen haben wie der Generalstab, die Reichsbank und die Eisenbahn«. Sozialpolitik sei eine »starke Helferin zur kriegerischen Tüchtigmachung des deutschen Volkes«, leiste »vorsorgende Wohlfahrtsarbeit am Volkskörper«, bedeute daher einen »Gewinn an militärischer Wehrkraft« (Zimmermann 1915: 16–17, 21, 34) und sei damit »hochbedeutsam für unsere Kriegsstärke und Kriegserfolge« (Zahn 1915: 6). Friedrich Zahn (1915: 6–7) führt die Gründe näher aus: »[U]nserer Sozialpolitik ist die physische und numerische, die psychologische und moralische Beschaffenheit unserer Wehrkraft ganz wesentlich mit zu danken«. Konkret leiste die Sozialpolitik (Zahn nennt explizit den Arbeiterschutz, die öffentliche Hygiene und die Sozialversicherung) einen wichtigen Beitrag zur Hebung der Volksgesundheit und physischen und moralischen Widerstandsfähigkeit und erhöhe »die Zahl der wehrfähigen Menschen«. Zimmermann betont, dass durch die »prophylaktische Tätigkeit der Arbeiterschutzgesetzgebung und der Arbeiterversicherung« sowie durch hygienische Aufklärung und die Eindämmung von Krankheiten wie der Tuberkulose »die männliche Rüstigkeit, die Trägerin unserer Wehrkraft, zugenommen« hat. Neben der Qualität (»gesundheitliche Kräftigung der Massen«, Zimmermann 1915: 12) steigert die Sozialpolitik aber auch die Quantität der Bevölkerung. So bilden die »ausgedehnte Schonung der Wöchnerinnen und die Krankenkassenbeihilfe bei Niederkünften […] einen wertvollen Faktor zum Schutz des kindlichen Nachwuchses, dieses stärksten Quelles der Wehrkraft eines Volkes« (Zimmermann 1915: 18). Außerdem erhöhe die Sozialpolitik die Lebenserwartung und steigere damit die Menge an mobilisierbaren Soldaten: »Jedes Jahr Lebensgewinn im besten Mannesalter aber bedeutet […] einen Jahrgang noch wehrfähiger gedienter Soldaten mehr« (Zimmermann 1915: 19). Auch Heinz Potthoff hebt die Leistungen der Arbeiterschutzgesetzgebung und Sozialversicherung für die Quantität und Qualität der Bevölkerung und letztlich für die Wehrkraft hervor, denn »mehr als drei Viertel des Heeres bestehen aus Arbeitnehmern […]. Ihre Gesundheit, ihre Dienstfähigkeit und Ausdauer hängen ganz wesentlich ab von den

Bedingungen, unter denen sie im Frieden gearbeitet haben.« Und weiter: »Wo die Macht des Kapitals ungehindert über den einzelnen Besitzlosen gebietet, da wird Raubbau getrieben, da wird neben der Gesundheit auch die Wehrfähigkeit der jetzigen und der kommenden Generation verdorben.« (Potthoff 1915: 5–6)

Zahn, Zimmermann und vereinzelt auch Potthoff nennen einen weiteren, bei Titmuss unberücksichtigten Aspekt sozialer Kriegsrüstung. Die Selbstverwaltungseinrichtungen der Sozialversicherung weckten nämlich »Organisationstalente« und wurden gemeinsam und den gewerkschaftlichen Selbsthilfeeinrichtungen zu »Erziehungsstätten der Organisation« (Zimmermann 1915: 34) bzw. »zu einer sozialen Schule für die ganze Nation«, die bei Kriegsausbruch wertvolle Dienste leistete (Zahn 1916: 8). »Das Geheimnis der deutschen Organisationskunst« habe hier seine Wurzeln: »Was Volksschule und Heeresdienst an Organisationsdisziplin den deutschen Massen einimpfen, das erfährt in den sozialen Berufsvereinen und sozialpolitischen Zweckverbänden seine Weiterpflege und Vertiefung.« (Zimmermann 1915: 34)

Sozialpolitik ist zusammenfassend ein wichtiges Element der Kriegsvorbereitung: Sie stärkt die Volks-, Reproduktions-, Organisations- und Wehrkraft und ist »Staatsnotwendigkeit« im Sinne einer »biotechnischen Sicherung der Gemeinschaft« (Zahn 1916: 2).

Wie bei Titmuss wird auch die Bedeutung der Sozialpolitik für die Stärkung der Kriegsmoral und Massenloyalität klar erkannt, denn sie hat den Gemeinschaftssinn, das Zusammengehörigkeitsgefühl, die Verbundenheit mit dem Staat und damit die Kampfbereitschaft und den Durchhaltewillen gestärkt. Sozialpolitik, so Friedrich Zahn, machte aus dem Proletariat eine »moralisch und geistig gehobene Arbeiterschaft« voller »Vertrauen zum deutschen Gegenwartsstaat, mit klarer Erkenntnis dessen, was bei der jetzigen Gefährdung des Vaterlandes auch für sie auf dem Spiele steht«. Sozialpolitik habe Klassengegensätze abgebaut, einen »Geist der Einigkeit«, »nationale Zusammengehörigkeit«, »inneren Frieden«, ein »Solidaritätsgefühl«, »gegenseitiges Vertrauen« und »soziale und staatbürgerliche Homogenität« geschaffen. Sozialreform habe den Proletarier »zum Vollbürger umgewandelt«, der »etwas eigenes gegen den Feind zu verteidigen hatte«. Ergebnis der sozialen Errungenschaften des Kaiserreichs sei ein »glühender, opfermutiger Patriotismus« (alle Zitate Zahn 1915: 2, 6–9), denn – so Waldemar Zimmermann (1915: 29) – »[d]er deutsche Arbeiter, der die Früchte der Sozialpolitik genießt, weiß, dass er viel zu verlieren hat, wenn die schwarz-weiß-roten Grenzpfähle zersplittern« und er »hat im letzten Menschenalter unter dem Segen der staatlichen, gemeindlichen und genossenschaftlichen Sozialpolitik erfahren, daß es sich unter der Reichsfahne auch für den Arbeiter gut leben läßt« (Zimmermann 1915: 29).

Hier zeigen sich Parallelen mit Titmuss, der vor allem den Abbau von Klassengegensätzen und Gleichheitsversprechen zur Stärkung der *civilian morale* betonte und ihren Stellenwert für die moderne Kriegsführung hervorhob.

Neben der Sozialpolitik wurde auch die Rolle der Bildungspolitik hervorgehoben, denn auch ihre militärische Relevanz ist aufgrund der technologisch veränderten Kriegsführung gestiegen: »Es kommt nicht nur auf die durchschnittliche physische Kraft und Gesundheit der einzelnen ausgehobenen Wehrpflichtigen an, sondern je technisch verwickelter unser Heer- und Waffenwesen wird, desto mehr auch auf die geistige Regsamkeit, das rasche Verständnis, die Fassungsgabe und die Gewandtheit im technischen Dienst.« (Zimmermann 1915: 22) Nicht zuletzt auch wegen der bildungspolitischen Errungenschaften des Kaiserreichs werde der Krieg gewonnen. So bemerkte der Präsident des Reichsversicherungsamtes: »Die Schlacht von Königgrätz hat bekanntlich der deutsche Schulmeister gewonnen. Jetzt siegen deutsche Schul- und Sozialpolitik.« (Kaufmann 1915: 47) Ähnlich auch Heinz Potthoff:»

»Was unseren Feldgrauen hinaushebt über den tapferen Muschik [russische Soldaten, HO] wie über den tapferen Söldner [britische Soldaten, HO] ist das fabelhafte Bewußtsein der sozialen Zusammengehörigkeit, das auf der Dreiheit der allgemeinen Wehrpflicht, der Schulpflicht und der sozialen Gesetzgebung beruht, einer sich ergänzenden, umfassenden Gesamtorganisation des Volkes, wie sie nirgends besteht.« (Potthoff 1915: 7)

Im Gegensatz zu Zimmermann widmen sich Zahn und Potthoff nicht nur der militärischen Bedeutung der Sozialpolitik für die Kriegsführung, sondern beschäftigen sich auch mit den Auswirkungen des Krieges auf die Sozialpolitik im und nach dem Krieg, und unterscheiden daher wie Titmuss zwischen drei Phasen: (i) die Kriegsvorbereitung (»soziale Kriegsrüstung«), (ii) die Kriegssozialpolitik und (iii) die Sozialpolitik der Nachkriegszeit (»soziale Friedenrüstung«, F. Zahn).

Die Kriegssozialpolitik nimmt vor allem bei Zahn breiten Raum ein. Seine Darstellung der bis 1916 getroffenen Maßnahmen ist extrem detailliert und unterscheidet zwischen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der zivilen Sozialpolitik und kriegsbedingten Regelungen wie zum Beispiel die soziale Absicherung von Heeresangehörigen und ihrer Familien oder die soziale Abfederung der unmittelbaren Kriegsfolgen. Diese Übersicht über die Kriegssozialpolitik bildet ein Pendant zu Titmuss' Darstellung der Sozialpolitik im Bombenkrieg (Titmuss 1950) und soll hier nicht ausgeführt werden.

Interessanter sind die Ausführungen zur Sozialpolitik nach dem Krieg. Denn wie Titmuss kommen Potthoff und Zahn zu dem Schluss, dass die hohen Opferzahlen und sozialen Schäden eines langen Massenkriegs langfristige Auswirkungen in der Nachkriegszeit besitzen und zu einem Ausbau der Sozialpolitik führen werden müssen, wobei die Familienpolitik den »Angelpunkt« (Zahn 1916: 452) al-

ler Maßnahmen bildet. Die sozialen Kriegsschäden (v.a. der millionenfache Verlust zeugungsfähiger Männer, die physischen und psychischen Leiden und materiellen Nöte der Kriegsbeschädigten, der Geburtenrückgang, der schlechte Gesundheitszustand der Bevölkerung, die hohe Säuglingssterblichkeit, die Fabrikarbeit von Frauen und die grassierenden Geschlechtskrankheiten) stellen eine Belastung »für unseren Volkskörper« dar und gefährden die »Quantität und Qualität unseres künftigen Volks« (Zahn 1916: 449–50). Notwendig sei daher eine »soziale Bevölkerungspolitik, die eine ausreichende Erneuerung des Volkskörpers sicherstellt« (Zahn 1916: 451). Ziel der »sozialen Friedensrüstung« ist der »Wiederaufbau unserer Bevölkerung« (Zahn 1916: 449), die »Wiederherstellung der deutschen Volkskraft« und »zielbewusste Menschenökonomie«. Ihre Eckpfeiler sind pronatalistische und auch eugenische Maßnahmen, denn »Geburtenüberschuss ist Macht« (Zahn 1916: 459) und es braucht »viel Qualitätsmenschen« (Zahn 1916: 521). Nicht zuletzt sei Sozialpolitik in der Friedenszeit bereits wieder »soziale Rüstung« für kommende militärische Konflikte.

Im Zentrum von Zahns Ausführungen steht die Förderung und Unterstützung kinderreicher Familien (im Rahmen der Ehe). Dazu schlägt er ein ganzes Maßnahmenbündel vor. Hierzu zählen eine Reform der Beamtenbesoldung (höhere Anfangsgehälter), Kinderzulagen und Transferleistungen für kinderreichen Familien aus öffentlichen Mitteln, eine steuerliche Entlastung von kinderreichen Familien bei höheren Steuern für Junggesellen, ein Wohnbau- und Siedlungsoffensive oder ein nach Kinderzahl gestaffeltes Stimmrecht. Zahn regt ferner an, die Einschränkung der Erwerbsarbeit verheirateter Frauen »mit allen Kräften zu fördern« (Zahn 1916: 457), spricht sich aber auch für einen verbesserten Arbeitsschutz für erwerbstätige Frauen aus. Unter pronatalistischen Gesichtspunkten müsse auch das »Abtreibungswesen« und die »Verbreitung der empfängnisverhütenden Mittel« eingedämmt werden (Zahn 1916: 474).

Primäre Zielgruppen von Sozialreform sind neben Kriegsopfern vor allem Kinder, Jugendliche und Mütter. Auch hier wird ein breites sozialpolitisches Maßnahmenbündel vorgeschlagen wie bessere Ernährung und Förderung des »Selbststillens«, eine Mutterschaftsversicherung, Ausbau der Säuglings- und Kleinkinderfürsorge, die Einrichtung von Krippen und anderer Formen von »Kinderbewahranstalten« (Zahn 1916: 479), eine verbesserte Rechtsstellung unehelicher Kinder oder der Ausbau schulärztlicher Untersuchungen. Auch der Schutz von Jugendlichen müsse verbessert werden. All das ist deckungsgleich mit Titmuss' dritter Stufe im Verhältnis zwischen Krieg und Sozialpolitik: dem Fokus sozialpolitischer Maßnahmen auf die künftige Generation von Soldaten.

Potthoffs (1915: 15 ff.) Ausführungen der Nachkriegssozialpolitik decken sich mit Blick auf die Kriegsopfer- und Hinterbliebenenversorgung, die Familien- und Bevölkerungspolitik, die Erwerbsarbeit von Frauen und den Mutterschutz

weitgehend mit Zahns Vorschlägen, er vermeidet aber eine eugenische Diktion. Er sieht darüber hinaus aber weiteren sozialpolitischen Ausbaubedarf. Mit Blick auf die Demobilisierung eines Millionenheeres regt er die Einführung einer Arbeitslosenversicherung an. Diese wurde politisch bislang stets blockiert, aber »der Krieg hat sie reif gemacht« (Potthoff 1915: 26). Er fordert zudem den Ausbau der Selbstverwaltung, ein einheitliches Arbeitsrecht, Koalitionsfreiheit, die Ausdehnung von Schutzvorschriften auf abhängige Erwerbstätige des Mittelstands und die Zurückdrängung der Klassenpolitik durch Maßnahmen, »die eine Ausgleichung vorhandener und neu entstehender Meinungsverschiedenheiten und Interessengegensätze erleichtern« (Potthoff 1915: 29). Potthoff ist sich bewusst, dass dafür enorme Geldmittel erforderlich sind und schlägt höhere Steuern auf Vermögen, Hinterlassenschaften, Grundbesitz und hohe Einkommen vor. Er begründet dies mit dem heute als *logic of equal sacrifice* diskutierten (z.B. Scheve/Stasavage 2010) Argument einer gerechten Verteilung der Kriegslasten und -kosten: »Für einen sozial empfindsamen Menschen ist der Gegensatz zwischen der Selbstverständlichkeit der allgemeinen Wehrpflicht und dem vollständigen Mangel sozialer Geschäftspflicht unbegreiflich.« (Potthoff 1915: 30) Die »allgemeine Dienstpflicht« muss daher um eine »allgemeine Zahlpflicht« ergänzt werden, wobei Potthoff die Unternehmen im Blick hat. Sie müssten verstehen, »welche dauernden Pflichten ihnen obliegen gegenüber denen, die durch Einsatz ihres Lebens in polnischen oder belgischen Schützengräben […] erst die Vorbedingungen geschaffen haben, auf denen sich ihr Geschäft, ihr Gewinn aufbauen kann« (Potthoff 1915: 31). Aber auch die Leistungen der Frauen im Krieg müssten kompensiert werden, wobei er das Wahlrecht ins Spiel bringt (Potthoff 1915: 34). Wie Titmuss erkennt Potthoff im modernen Massenkrieg einen Gleichheitsmotor. Die staatbürgerliche Pflicht des Wehrdienstes und die damit verbundenen Opfer sollen mit politischen und sozialen Rechten sowie dem Abbau von Klassengegensätzen kompensiert werden.

Rezeption im Militär

Es ist bemerkenswert, dass viele der Vorschläge von Potthoff und Zahn im Jahr 1917 von der deutschen Militärführung aufgegriffen wurden, die bislang von Sozialpolitik nur wenig und im Fall der 3. Obersten Heeresleitung gar nichts hielt. Erst die unerwartet lange Kriegsdauer und die damit verbundenen dramatischen Bevölkerungsverluste führten zu einem Umdenken, indem nun auch im Militär die militärische Bedeutung der Sozial- und Bevölkerungspolitik erkannt wurde (vgl. Dörr u.a. 2020; Dörr/Grawe 2020). Ausdruck davon ist die im Auftrag

von Erich Ludendorff vom Chef des Feldsanitätswesens, Otto von Schjerning, verfasste »Denkschrift der Obersten Heeresleitung über die deutsche Volks- und Wehrkraft«.[10] Ausgehend von der Feststellung, dass Macht und Wohlfahrt eines Staates auf der Zahl und Kraft seiner Bevölkerung gründen, wird in dieser Denkschrift eingeräumt, dass erst der Krieg die Relevanz dieser Faktoren drastisch vor Augen geführt habe. Die Schrift verweist auf den Rückgang der Geburtenziffer, die hohe Säuglingssterblichkeit und die direkten und indirekten Kriegsverluste. Vor diesem Hintergrund werden dutzende Maßnahmen zur »Wiederherstellung und Hebung der deutschen Volks- und Wehrkraft« vorgeschlagen, die sich weitgehend mit Zahns und Potthoffs bevölkerungspolitischen Ausführungen der »Friedenssozialpolitik« decken. In der Denkschrift finden sich Maßnahmen zur Eindämmung von Geschlechtskrankheiten, Abtreibungen und der Verbreitung empfängnisverhütender Mittel ebenso wie ein umfangreiches sozial- und steuerpolitisches Forderungsprogramm. So werden Zuschüsse und günstige Kredite für Hausstandgründungen und die Besserstellung von Verheirateten im Erwerbsleben (bei Einstellung, Aufstiegsmöglichkeiten), der Besteuerung und der Alterssicherung vorgeschlagen. Unverheiratete sollten hingegen stärker besteuert werden. Angemahnt wurde eine Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Städten, wo beengte Wohnungsverhältnisse Hygieneproblemen, Kinderarmut und Kindersterblichkeit Vorschub leisten würden. Vorgeschlagen wurden städtebauliche Maßnahmen (Bau von Spielplätzen, Eindämmung von Mietskasernen zugunsten von Kleinsiedlungen), aber auch eine Landverteilung und die Gewinnung von Siedlungsland (durch Krieg). Im Bereich des Arbeitsschutzes wurde die Ausdehnung des Fabrikarbeiterschutzes bis zum 18. Lebensjahr gefordert. Werdende Mütter sollten vor schweren Arbeiten ebenso geschützt werden wie Frauen in Berufen mit hoher physischer Belastung. Der hohen Kindersterblichkeit sollte durch bessere Säuglingsernährung und -pflege, mehr »Gebäranstalten«, ein Hebammengesetz sowie Stillprämien begegnet werden. Maßnahmen zur Verbesserung des Kinder- und Jugendschutzes beinhalteten den Ausbau von Kinderkrippen und Kindergärten nach Prinzipien von Pestalozzi und Fröbel, die Einführung flächendeckender schulärztlicher Untersuchungen, die Ausweitung des Turnunterrichts und die Verbesserung der Hygienebedingungen in Schulen. Für Kinder und Kranke sollte Milch bereitgestellt werden, während der Konsum von Tabak und Alkohol von Jugendlichen durch höhere Besteuerung eingedämmt werden sollte. Breiten Raum nahmen in der Denkschrift auch Maßnahmen zur Abgeltung familienbedingter Mehrkosten ein. Dazu zählten eine (private) Mutter- und Elternschaftsversicherung, eine mit steigender Kinderzahl progressive steuerliche Entlastung von Familien, die mit

10 Bundesarchiv-Militärarchiv, PH 3/446, Bl. 1–52.

höherer Besteuerung von Kinderlosen und deren Hinterlassenschaft finanziert werden sollte und Schulgeldnachlässe für kinderreiche Familien.

Und noch in einer weiteren Hinsicht fanden die Schriften von Zahn, Zimmermann und Potthoff Eingang in das Militär. Das Narrativ von den sozialen- und bildungspolitischen Errungenschaften des Kaiserreichs und dessen Leistungen für die Arbeiterschaft wurden in der zweiten Kriegshälfte angesichts des Stimmungswandels von der militärischen Propaganda im Rahmen des »Vaterländischen Unterrichts« aufgegriffen, um an der Front und im Hinterland den Durchhalte- und Kampfwillen zu stärken. Galt die deutsche Sozialpolitik anfänglich als Siegesgrund, so wurden die sozialen Errungenschaften des Kaiserreichs in der Spätphase des Ersten Weltkriegs zu einem Verteidigungsgrund umgedeutet, indem nun die militärische Propaganda (unter Mitwirkung von Sozialreformern, vgl. Stegmann 1972) die negativen sozialen Folgen einer militärischen Niederlage für die Arbeiterschaft in das Zentrum rückte (vgl. dazu Obinger u.a. 2021).

Fazit

Die Genese und Begründung von Sozialpolitik hat auch dunkle Seiten, die in der Sozialstaatsliteratur viel zu lang ausgeblendet wurden. Sie kommen spätestens dann ans Licht, wenn ein Blick auf das Verhältnis zwischen Krieg und Sozialpolitik gerichtet wird. Richard Titmuss' Analyse ist in ihrer Kürze und Klarheit unübertroffen. Krieg und Sozialpolitik bedingen sich wechselseitig: Der moderne Massenkrieg befördert einerseits den Ausbau der Sozialpolitik und eine Tendenz zu mehr Gleichheit, Sozialpolitik ist andererseits durch ihre positiven Effekte auf die Qualität und Quantität der Bevölkerung und die Stärkung der Kriegsmoral für die moderne Kriegsführung bedeutsam, da diese »the co-operation of the masses« (Titmuss 1958: 86) voraussetzt. Bereits 40 Jahre zuvor kamen deutsche Sozialpolitikprofessoren und Sozialreformer zu mehr oder weniger identischen Schlussfolgerungen. Unklar muss bleiben, ob Titmuss diese Werke kannte. Dies ist jedoch sehr unwahrscheinlich, da er keine Fremdsprachen beherrschte (Stewart 2020: 87).[11]

Gemeinsam ist allen Schriften die Erkenntnis, dass der moderne Massenkrieg, weltpolitische Machtbestrebungen und militärische Interessen die Sozialpolitik beeinflusst haben. Sozialpolitik ist ganz im Sinne Foucaults eine Art Biopolitik, weil sie zur Vermehrung, Stärkung und Qualifizierung des »Volkskör-

11 Titmuss pflegte aber viele Kontakte zu vertriebenen deutschen Sozialwissenschaftlern wie zum Beispiel dem Bevölkerungsstatistiker Robert R. Kuczynski und unterstütze sie in vielfältiger Weise (Stewart 2020).

pers« beiträgt und so die militärische Leistungsfähigkeit steigert. Zwangsläufig wurden dadurch auch der individuelle Körper und Sexualität zum Gegenstaat von Staatsintervention. Nicht nur die Regulierung der Abtreibung, Empfängnisverhütung und die Maßnahmen zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten,[12] sondern auch die Staatseingriffe zur Beeinflussung des individuellen Konsumverhaltens (Alkohol- und Tabakmissbrauch) haben starke militärische Wurzeln. Der letzte Zweck all dieser Maßnahmen ist Staatsmacht. Titmuss' deutsche Vorgänger haben diesen Aspekt der Sozialpolitik in aller Klarheit benannt und befürwortet: Sozialpolitik – so Friedrich Zahn – hat nicht nur den Charakter einer »fürsorgenden Menschenliebe«, sondern sie besitzt auch »einen hoch politischen Charakter im Dienste der Staats- und Machtpolitik« (Zahn 1915: 452).

Literatur

Adler, Georg (1897), Die imperialistische Sozialpolitik. D'Israeli, Napoleon III., Bismarck. Eine Skizze, Tübingen: Verlag der Laupp'schen Buchhandlung.

Aghion, Philippe/Jaravel, Xavier/Persson, Torsten/Rouzet, Dorothée (2019), »Education and Military Rivalry«, in: Journal of the European Economic Association, Jg. 17, H. 2, S. 376–412.

Clausewitz, Carl von (2012) [1832], Vom Kriege, vollst. Ausg., Hamburg: Nikol.

Dörr, Nikolas/Grawe, Lukas (2020), »Military Influence on German Pronatalism Before and During the First World War«, in: Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900, Jg. 23, H. 4, S. 519–540.

Dörr, Nikolas/Grawe, Lukas/Obinger, Herbert (2020), »The Military Origins of Labor Protection Legislation in Imperial Germany«, in: Historical Social Research, Jg. 45, H. 2, S. 27–67.

Dörr, Nikolas/Grawe, Lukas (2022), »Ein Sonderfall zivil-militärischer Kooperation im Ersten Weltkrieg: Die Zusammenarbeit von Sozialversicherungsämtern und deutschen Militärbehörden bei der Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten«, in: Historische Zeitschrift, Jg. 314, H. 1, S. 32–67.

Dwork, Deborah (1987), War is Good for Babies and other Young Children: A History of the Infant and Child Welfare Movement in England, 1898–1918, London: Tavistock.

Emmenegger, Patrick/Walter, André (2021), »Did War Exposure Increase Support for State Penetration? Evidence from a Natural Experiment«, in: Journal of European Public Policy, DOI: 10.1080/13501763.2021.1992482

Hansen, Eckhard/Tennstedt, Florian (Hg.) (2010), Biographisches Lexikon zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1871 bis 1945, Bd. 1: Sozialpolitiker im Deutschen Kaiserreich 1871 bis 1918, Kassel: Kassel University Press.

12 Bezeichnenderweise kam es im Ersten Weltkrieg bei der Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten auf Betreiben des Militärs zu einer Zusammenarbeit zwischen Militär und Sozialversicherung (Dörr/Grawe 2022).

Hansen, Eckhard/Tennstedt, Florian (Hg.) (2018), Biographisches Lexikon zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1871 bis 1945, Bd. 2: Sozialpolitiker in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus 1919 bis 1945, Kassel: Kassel University Press.

Hartmann, Heinrich (2011), Der Volkskörper bei der Musterung. Militärstatistik und Demographie in Europa vor dem Ersten Weltkrieg, Göttingen: Wallstein.

Kaufmann, Paul (1914), »Die Arbeiterfürsorge – eine Quelle deutscher Kriegsbereitschaft«, in: Monatsblätter für Arbeiterversicherung, Jg. 8, H. 10/11, S. 129–144.

Kaufmann, Paul (1915), »Soziale Fürsorge und deutscher Siegeswille. Rede am 4. Dezember 1914«, in: Zentralstelle für Volkswohlfahrt (Hg.), Deutsche Reden in schwerer Zeit, Bd. 2, Berlin: C. Heymann, S. 33–62.

Münkler, Herfried (2006), *Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

Nullmeier, Frank (2019), »Begründungen des Wohlfahrtsstaates«, in: Herbert Obinger/Manfred G. Schmidt (Hg.), Handbuch Sozialpolitik, Wiesbaden: Springer, S. 57–75.

Nullmeier, Frank (2021), Kausale Mechanismen und Process Tracing, Frankfurt/New York: Campus.

Obinger, Herbert/Schmitt, Carina (2018), »The Impact of the Second World War on Postwar Social Spending«, in: European Journal of Political Research, Jg. 57, H. 2, S. 496–517.

Obinger, Herbert/Schmitt, Carina (2020a), »World War and Welfare Legislation in Western Countries«, in: Journal of European Social Policy, Jg. 30, H. 3, S. 261–274.

Obinger, Herbert/Schmitt, Carina (2020b), »Total War and the Emergence of Unemployment Insurance in Western Countries«, in: Journal of European Public Policy, Jg. 27, H. 12, S. 1879–1901.

Obinger, Herbert/Dörr, Nikolas/Grawe, Lukas/Mioni, Michele (2021), »›Der deutsche Arbeiter wird in 10 Jahren besser aussehen als heute ein englischer Lord‹. Deutsche und britische Sozialstaatspropaganda in beiden Weltkriegen«, in: Leviathan, Jg. 49, H. 3, S. 386–425.

Potthoff, Heinz (1915), Krieg und Sozialpolitik, Jena: Eugen Diederichs.

Scheve, Kenneth/Stasavage, David (2010), »The Conscription of Wealth: Mass Warfare and the Demand for Progressive Taxation«, in: International Organization, Jg. 64, H. 4, S. 529–561.

Scheve, Kenneth/Stasavage, David (2012), »Democracy, War, and Wealth: Lessons from Two Centuries of Inheritance Taxation«, in: American Political Science Review, Jg. 106, H. 1, S. 81–102.

Stegmann, Dirk (1972), »Die deutsche Inlandspropaganda 1917/18. Zum innenpolitischen Machtkampf zwischen OHL und ziviler Reichsleitung in der Endphase des Kaiserreichs«, in: Militärgeschichtliche Mitteilungen, Jg. 12, H. 2, S. 75–116.

Stewart, John (2020), Richard Titmuss: A Commitment to Welfare, Bristol: Policy Press.

Titmuss, Richard M. (1950), *Problems of Social Policy,* London: Kraus reprint.

Titmuss, Richard M. (1958), »War and Social Policy«, in: Richard M. Titmuss (Hg.), *Essays on the Welfare State, 2. Aufl., London:* Unwin University Books, S. 75–87.

Winter, Jay M. (1980), »Military Fitness and Civilian Health in Britain during the First World War«, in: Journal of Contemporary History, Jg. 15, H. 2, S. 211–244.

Zahn, Friedrich (1916), »Deutsche Sozialpolitik und der Krieg«, in: Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, München u.a.: Schweitzer, S. 1–58.

Zimmermann, Waldemar (1915), Krieg und Sozialpolitik (Soziale Kriegsrüstung), Berlin: Simion.

Auf dem Weg zu digitalen Wohlfahrtsmärkten?

Tanja Klenk

1. Einleitung

Der Markt und der (westeuropäische) Sozialstaat sind seit jeher zusammenzudenken. Sowohl die Risiken als auch die Chancen von Märkten sind in das institutionelle Fundament westlicher Sozialstaaten einkalkuliert. Sozialpolitik nimmt in diesen Staaten eine ambivalente Stellung ein, da sie Märkte zugleich begrenzt, stabilisiert und bewusst ausbaut. Es werden die Voraussetzungen für marktlichem Austausch durch sozialstaatliche Aktivitäten geschaffen, aber auch die sozialen Folgekosten abgefedert. Was das Verhältnis zwischen Begrenzung, Stabilisierung und Ausbau betrifft, so waren für die westeuropäischen Demokratien lange Zeit vor allem die marktbegrenzenden Effekte relevant (wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß, Esping-Andersen 1985). Eine wesentliche Funktion des Sozialstaats wurde in der Dekommodifizierung – in der Schaffung von Sphären der Marktunabhängigkeit – gesehen. Dies änderte sich jedoch im ausgehenden 20. Jahrhundert, als unter dem Druck von Internationalisierung, Globalisierung und demographischem Wandel Sozialstaatspolitik mehr und mehr in den Dienst des Ausbaus und der Stabilisierung von (nationalen) Märkten gestellt wurde.

Das Verhältnis von Staat und Markt ist nicht nur für die praktische Sozialpolitik, sondern auch für die Sozialpolitikforschung zentral, nutzt diese doch die Logik des Verhältnisses von Staat und Markt zur Kategorisierung unterschiedlicher Sozialstaatstypen, sowohl im internationalen als auch im historischen Vergleich. Im internationalen Vergleich galt Esping-Andersens Unterscheidung zwischen dem liberalen, konservativen, sozialdemokratischen und dem südeuropäischen Typus lange als wichtige Orientierungsmarke. Was den zeitlichen Verlauf der Sozialstaatsentwicklung in den westeuropäischen Demokratien betrifft, so lassen sich hier grob drei Phasen unterscheiden: Auf die Gründungsphase zum Ende des 19. Jahrhunderts folgte eine Phase der Etablierung und Ausweitung des Sozialstaates in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg (»golden age«). Die dritte Phase beginnt im ausgehenden 20. Jahrhundert; sie ist durch eine Transformation des Sozialstaats gekennzeichnet, deren Interpretation jedoch lange Zeit umstritten war.

Frank Nullmeier hat zum Verständnis der Transformation des Sozialstaats im ausgehenden 20. Jahrhundert ganz wesentlich beigetragen. Schon früh hat er in der deutschen Sozialpolitikforschung die Position vertreten, dass das Ende des »goldenen Zeitalters« der Sozialstaatsentwicklung weniger durch einen quantitativen Rückbau der Sozialstaatsausgaben (*retrenchment*) markiert ist, sondern vielmehr durch eine qualitative Veränderung des Verhältnisses von Markt und Sozialstaat. Er hat dabei nicht nur den Begriff des »Wohlfahrtsmarktes« in die deutsche Literatur eingeführt, sondern mit diesem analytischen Konzept auch das unübersichtliche Feld eines zunehmend vermarktlichten Sozialstaats genau beschrieben und systematisch geordnet. Diese Ordnungsleistung hat beträchtlich zum besseren Verständnis des Phänomens beigetragen.

Die zentralen Arbeiten von Frank Nullmeier zu Wohlfahrtsmärkten sind zu Beginn der 2000er Jahre entstanden, genau 20 Jahre vor Erscheinen dieser Festschrift. Heute, zwei Dekaden später, durchläuft der Sozialstaat die nächste Transformation: die Digitalisierung. Erneut geht auch dieser Veränderungsprozess mit einem qualitativen Wandel des Verhältnisses von Markt und Sozialstaat einher, wie im Folgenden gezeigt werden soll. Die Digitalisierung bringt Wohlfahrtsmärkte nicht zum Verschwinden, sie führt aber zu gänzlich neuen Formen der Marktorganisation, wie auch Frank Nullmeier (2020) selbst konstatiert: Digitale Plattformen werden zum neuen Ort der Wohlfahrtsproduktion.

Frank Nullmeiers Ansatz einer markregulativen Politik aufgreifend fragt der folgende Beitrag nach den Chancen und Risiken eines Sozialstaats als Plattform. Der Text ist dabei wie folgt strukturiert: Zunächst werden die Transformation der Sozialpolitik von einer marktbegrenzenden zu einer marktschaffenden Politik rekapituliert und institutionelle Varianten von Wohlfahrtsmärkten diskutiert (Kapitel zwei & drei). Kapitel vier befasst sich mit den sozialpolitischen Argumenten, die für eine Vermarktlichung des Sozialstaats sprechen. Die Kapitel fünf bis sieben fragen nach den Besonderheiten digitaler Märkte und dem Stand der »Plattformisierung« des deutschen Sozialstaats. Kapitel acht schließlich präsentiert Ansatzpunkte für eine marktregulative Sozialpolitik im digitalen Raum, während das abschließende Fazit Forschungs- und politische Handlungsbedarfe benennt.

2. Die Vermarktlichung des Sozialstaats: Von politics against markets zu policies of market-making

In den frühen 2000er Jahren beginnt Frank Nullmeier sich verstärkt mit dem auseinanderzusetzen, was er als »Wohlfahrtsmarkt« beschreibt (Nullmeier

2001, 2004). Empirische Anlässe waren vor allem grundlegende Reformen in der Rentenpolitik. Das im Jahre 2001 verabschiedete Altersvermögens- und Altersvermögensergänzungsgesetz läutete einen Paradigmenwandel in der Rentenpolitik ein. Dieser manifestierte sich nicht nur in der Abkehr von der Idee der Lebensstandardsicherung, sondern vor allem auch in der »(Quasi-)Erzwingung privater Altersvorsorge« (Nullmeier 2002: 275). Ein zentrales Element der Reform war die Förderung des Marktes für kapitalgedeckte Altersvorsorgeinstrumente durch staatliche Zulagen und Steuerentlastungen (Riesterrente). In anderen Politikfeldern wurde dieser Paradigmenwechsel sogar schon früher vollzogen: So wurde im Gesundheitssektor mit dem Gesundheitsstrukturgesetz von 1993 die Wahlfreiheit der Versicherten in der GKV (Gesetzliche Krankenversicherung) und damit der Wettbewerb zwischen den gesetzlichen Krankenversicherungen eingeführt. In der Pflegepolitik wiederum wurde 1995 mit der Einführung der Pflegeversicherung und der Gleichstellung von gemeinnützigen und privatgewerblichen Trägern ein ganz neuer Markt geschaffen.

All diesen Reformen ist gemeinsam, dass sie nicht mehr nur darauf ausgerichtet sind, Risiken von Märkten (zum Beispiel Unsicherheit über die soziale Sicherung im Alter und bei Invalidität) abzufedern und ihre negativen Effekte (zum Beispiel soziale Ungleichheit aufgrund unterschiedlicher Erwerbschancen) zu korrigieren. Ziel ist nun vielmehr soziale Sicherheit mit Mitteln des Marktes herzustellen: Es werden bewusst neue Märkte geschaffen bzw. bestehende Märkte ausgeweitet, in denen Güter und Dienstleistungen zur Absicherung sozialer Risiken produziert bzw. angeboten werden. Die genannten Reformen verändern damit die Funktionslogik des Sozialstaats: Zwar wurden Markt und Sozialstaat immer eng aufeinander bezogen, sie waren aber in früheren Phasen der Sozialstaatsentwicklung als zwei getrennte Sphären mit je unterschiedlichen Logiken gedacht. Durch die Vermarktlichung des Sozialstaats werden die Grenzziehungen zwischen vormals getrennten Sphären jedoch brüchig. Empirisch lässt sich beobachten, dass vor allem die Logik des Marktes in den Sozialstaat eindringt, während sie umgekehrt die marktregulative Kraft des Sozialstaats bei der Herausbildung der neuen Wohlfahrtsbranche nur bedingt entfaltet.

Während die Transformation der Sozialpolitik in Deutschland von einer *politics against markets* (Esping-Andersen 1985) zu einer *policy of market-making* in der Politikpraxis zu Beginn der 2000er Jahre bereits vollzogen ist, richtet die Sozialpolitikforschung in Deutschland den Fokus vorrangig auf die quantitativen Veränderungen der Sozialstaatsausgaben und fragt u.a. nach dem Ab- oder Rückbau des Sozialstaats (Alber 2000; Siegel 2002). In den Ländern des liberalen Wohlfahrtsregimes ist der Paradigmenwandel hin zu einer Sozialpolitik *mit* Märkten viel früher und mit größerer Wucht zu beobachten, und auch die Sozialpolitikforschung in den Ländern des liberalen Wohlfahrtsregimes versucht früher, diesen

qualitativen Wandel analytisch fassbar zu machen. Frank Nullmeier knüpft an diese in der angelsächsischen Literatur geführte Diskussion an (Bartlett u.a. 1998; Taylor-Gooby 1999), aber er überträgt diese nicht einfach nur auf den deutschen Fall. Vielmehr gibt er ihr einerseits einen neuen Fokus, indem er den Blick auf »echte« Märkte richtet (im Unterschied zu Quasimärkten, die den Wettbewerb zwischen staatlichen Institutionen nur simulieren). Andererseits verleiht er der Debatte mehr analytische Schärfe und treibt sie voran, indem er die Diskussion über die Vermarktlichung der Sozialpolitik rückbindet an übergeordnete Fragen der Transformation von Staatlichkeit und den Wandel der Legitimationsgrundlagen staatlichen Handelns.

3. Varianten von Wohlfahrtsmärkten

Nullmeier (2004: 495) unterscheidet drei Dimensionen der Vermarktlichung des Sozialstaats: (1) die interne Vermarktlichung durch Schaffung von Wohlfahrtsmärkten, (2) die externe Vermarktlichung, in der die Sozialstaaten untereinander zu Wettbewerbern werden, und (3) die subjektbezogene Vermarktlichung, die Erziehung zur Marktlichkeit. Die Entwicklungen in den drei Dimensionen eines vermarktlichten Sozialstaats vollziehen sich dabei nicht unabhängig voneinander; es besteht vielmehr ein komplexes Wechselspiel zwischen ihnen: So ist die Entwicklung der Bürger:innen zu eigenverantwortlich agierenden Marktakteuren die Voraussetzung dafür, dass Vermarktlichung auf der Meso-Ebene (Wohlfahrtsmärkte) und der Makroebene (nationalstaatlicher Wettbewerb) gelingen kann. Empirisch interessiert sich Frank Nullmeier insbesondere für die Veränderungsprozesse auf der Meso-Ebene von Politikfeldern, also für die Schaffung von Wohlfahrtmärkten. Ähnliches gilt für die ihn rezipierende Literatur (zum Beispiel Berner 2009; Blank 2009; Köppe 2015): Auch diese greift vor allem Frank Nullmeiers Überlegungen zu Wohlfahrtmärkten als eine der zentralen Manifestationen vermarktlichter Sozialpolitik auf.

Der Begriff »Wohlfahrtsmarkt« umfasst zunächst alle marktförmigen wirtschaftlichen Strukturen, die auf die Produktion und Verteilung von Gütern und Diensten gerichtet sind, die traditionell unter dem Schutz des Sozialstaats stehen oder standen (Nullmeier 2004: 495). Eine zwingende Voraussetzung ist, dass diese Märkte eine sozialpolitische Rahmung haben (und eben nicht nur auf rein privater – profit- oder gemeinwohlorientierter – Initiative beruhen). Diese Eingrenzung des Begriffs »Wohlfahrtsmarkt« auf ein spezifisches, nämlich staatlich reguliertes, Marktfeld ist relevant, um Marktdynamiken zu verstehen. Dies zeigt sich auch bei der Betrachtung digitaler Märkte für soziale Güter und Dienstleis-

tungen, wo just diese staatlichen Regulationsaktivitäten weitgehend fehlen (siehe unten).

Die staatliche Marktregulationspolitik kann sehr unterschiedliche Formen annehmen. Frank Nullmeier unterscheidet zwischen den folgenden Instrumenten einer marktregulativen Politik:

- Marktgestaltung, insbesondere durch Marktschaffung, Marktausweitung (zum Beispiel durch Subventionierung), Marktsegmentierung und Monopolkontrolle;
- staatliche Aufsicht bzw. Regulierung, zum Beispiel von privaten Unternehmen durch Qualitätsmanagementauflagen oder Kontrolle ihres Markteintritts durch Zertifizierung;
- soziale Marktkorrektur (zum Beispiel Gewährung staatlicher Zulagen bis zu bestimmten Einkommensgrenzen).
- Konzepte und Instrumente zur Erziehung der Bürgerinnen und Bürger zur Marktlichkeit.

Je nachdem, in welchem Umfang und in welcher Intensität die Instrumente zum Einsatz kommen, verändern sich die Akteurskonstellationen und Interaktionsdynamiken im sozialrechtlichen Akteursdreieck von Leistungsberechtigten, Leistungserbringern und dem zuständigen öffentlichen Kostenträger. Gingrich (2011) unterscheidet in diesem Kontext zwischen unternehmensgetriebenen, verbraucherorientierten oder staatlich regulierten Wohlfahrtsmärkten. Ein unternehmensgetriebener Markt ist Ergebnis einer liberalen Vermarktlichungsstrategie, die nicht nur die Produktion sozialer Sicherungsleistungen privaten Unternehmen überlässt, sondern diese dabei auch möglichst wenig politisch reguliert. *Neoliberal* ist die Vermarktlichungsstrategie, wenn Anrechte auf soziale Leistungen an die individuelle Finanzierungsbereitschaft gebunden werden und die Erziehung zu Marktbürger:innen auf marktanpassungsbereite Konsument:innen zielt (Nullmeier 2004: 499). Einen *sozialliberalen* Charakter nimmt die Vermarktlichungsstrategie u.a. dann an, wenn die Finanzierungsfähigkeit der Bürger:innen durch staatliche Subventionen erhöht wird. Erst aber eine *sozialregulative* Vermarktlichungsstrategie, die die Regulierung der Leistungsanbieter mit neuen Anrechten und einer entsprechenden Finanzierungspolitik verknüpft, kann als sozialstaatsfördernd gelten.

4. Potenziale von Wohlfahrtmärkten: Universalisierung und Transnationalisierung der Sozialpolitik?

Bei einer erneuten Lektüre der Texte aus den frühen 2000er Jahren fällt auf, dass Frank Nullmeier einer Vermarktlichung des Sozialstaates nicht grundsätzlich ablehnend gegenübersteht. Das unterscheidet seine Arbeiten von der Literatur, die ihn rezipiert und die die Transformation hin zu einem vermarktlichten Sozialstaat mehrheitlich kritisiert (Berner 2009; Blank 2009; Bode 2008; Köppe 2015). Frank Nullmeier sieht die Legitimationsressourcen des tradierten korporatistischen Sozialstaatsmodells erschöpft und hält eine Verteidigung des Status quo daher weder für sinnvoll noch für Erfolg versprechend. Bei der Suche nach Gestaltungsoptionen gerät die Vermarktlichung des Sozialstaats in den Blick, da sie – so Nullmeier – die Chance birgt, grundlegende Schwächen des korporatistischen Sozialstaatsmodells zu überwinden.

Ein Grund, weshalb sich auch Sozialstaatsbefürworter mit Vermarktlichungsstrategien auseinandersetzen sollten, ist die Möglichkeit der Universalisierung sozialer Beziehungen. Vermarktlichung heißt Universalisierung, das heißt die generelle Anwendung bzw. Anwendbarkeit einer allgemeinen Norm. Anwendung einer allgemeinen Norm im Kontext eines Wohlfahrtsmarktes würde beispielsweise heißen, den Zugang zu Sozialleistungen für alle Bürger:innen im Rahmen einer Bürger:innen-Versicherung einheitlich zu organisieren (und nicht differenziert nach Erwerbsstatus).

Eine weitere sozialpolitische Motivation für eine Vermarktlichungsstrategie ist die Möglichkeit der Transnationalisierung bzw. Europäisierung von Sozialpolitik. Durch den »Import« von Sozialleistungsbedarfen und den »Export« der Sozialleistungserbringung kann eine marktregulative Sozialstaatspolitik zur Transnationalisierung und/oder Europäisierung beitragen. Vermarktlichung, so Nullmeier (2004: 498), ist besser geeignet, unterschiedliche nationalstaatlich gewährleistete Sicherungsniveaus in einem europäischen Rahmen auf der Leistungsebene miteinander kompatibel zu machen, als Strategien der Harmonisierung oder Koordination, die in letzter Konsequenz auf eine Senkung des Sicherungsniveaus hinauslaufen würden.

Frank Nullmeier benennt auch noch einen dritten Vorteil einer vermartklichten Sozialpolitik im Vergleich zum korporatistischen Modell: Sozialpolitik als Treiber von wirtschaftlichem Wachstum. Eine marktregulative Sozialstaatspolitik kann – bei entsprechender Ausgestaltung – mehr zu einer positiveren Arbeitsmarktbilanz beitragen als eine auf Kostendämpfung ausgerichtete Sozialstaatsreform. Es stellt sich die Frage, wie Frank Nullmeier, im Lichte der Erkenntnisse der Umwelt- und Klimaforschung, das Wachstumsargument-

Argument für eine marktregulative Sozialpolitik heute formulieren würde. Zu Beginn der 2000er Jahre war zwar längst bekannt, dass die kapitalistische Wirtschaftsweise und der ihr innewohnende Wachstumsimperativ zu eklatanten Klima- und Umweltproblemen führt. Klima- und Umweltpolitik wurden aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht als politikfeldübergreifender Ansatz gedacht. Die gedankliche und praktische Verknüpfung von Sozial- und Klimapolitik – deren Umsetzung auch heute noch aussteht! – war noch nicht vollzogen (siehe auch Nullmeier 2018). Vor dem Hintergrund von Frank Nullmeiers jüngsten Beiträgen (Nullmeier 2021) zur ökologischen Transformation des Sozialstaats sei hier der vorsichtige Schluss gezogen, dass er das dritte sozialpolitische Argument für eine Vermarktlichung des Sozialstaats, das Wirtschaftswachstumsargument, unbedingt mit der Aufforderung zur nachhaltigen Gestaltung des Wirtschaftswachstums verbinden würde.

Tatsächlich bleiben die von Frank Nullmeier beschriebenen Potenziale von Wohlfahrtsmärkten in der Praxis ungenutzt. Privilegien und Grenzziehungen (was etwa den Zugang zu Sozialleistungen betrifft) bleiben bestehen, und es herrscht eben nicht eine allgemeingültige Norm, die das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage bestimmt. Das neu entstandene Unternehmenssegment der Wohlfahrtsbranche agiert zwar international, aber die Regulation der Aktivitäten dieser Wohlfahrtsbranche verlaufen nationalstaatlich und werden nicht als Transmissionsriemen für ein zusammenwachsendes Europa genutzt. Und was die Impulse für das Wirtschaftswachstum betrifft, so leisten die Wohlfahrtmärkte, allen voran der Gesundheitsmarkt, durchaus einen relevanten Beitrag – aber auch hier gilt, dass die Möglichkeiten der sozial und ökologisch nachhaltigen Regulation, was etwa Arbeitsbedingungen oder Klimaneutralität betrifft, nicht genutzt werden.

5. Wohlfahrtsmärkte 4.0

Parallel zur Vermarktlichung des Sozialstaats wird zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein weiterer, technologiegetriebener Transformationsprozess in Gang gesetzt: die Digitalisierung des Sozialstaats. Digitale Innovationen haben zwar das Potenzial, disruptive Entwicklungen zu erzeugen (Matusiewicz u.a. 2017). Gerade im Bereich von Staat und öffentlicher Verwaltung vollzieht sich die digitale Transformation aber meist nicht plötzlich und nicht in Sprüngen. Sie ist vielmehr als ein kontinuierlicher, sich inkrementell vollziehender Prozess zu verstehen. Dies gilt insbesondere für den deutschen Sozialstaat, dessen fragmentierte Akteurskonstellationen gezielten Wandel oftmals blockieren. Ein markantes Bei-

spiel für die Innovationsblockaden des deutschen Sozialstaats ist die Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte, deren Einführung bereits 2003 (mit Wirkung zum 1. Januar 2006) beschlossen wurde und deren Funktionalität bis heute ganz eingeschränkt ist und im Wesentlich im Nachweis eines Krankenversicherungsschutzes besteht (Bogumil-Uçan/Klenk 2021). Aber auch in anderen Feldern des Sozialstaats zeichnen sich die durch (quasi-)öffentliche Organisationen erbrachten sozialen (Dienst-)Leistungen allenfalls durch basale Formen der Digitalisierung aus.

Innovationen gibt es dennoch – sie finden aber im privaten Segment des Marktes für soziale und gesundheitsbezogene Produkte und Dienstleistungen statt. Die Digitalisierung treibt damit die Zweiteilung des Sozialstaates in einen nicht oder nur basal digitalisierten, (quasi-)öffentlich durch Beiträge oder Steuern finanzierten Sozialstaat und einen dynamischen, durch zahlreiche digitale Innovationen charakterisierten privat finanzierten Markt für soziale und gesundheitsbezogene Produkte und Dienstleistungen voran. Letzterer ist nur schwach (sozial-)politisch reguliert und wird maßgeblich von privaten Unternehmen dominiert. In diesem privat betriebenen Marktsegment für soziale Dienstleistungen ist zudem der Aufstieg eines neuen Unternehmertypus – Betreiber digitaler Plattformen – zu beobachten. Deren Modelle zur Produktion von sozialen Gütern und Diensten gehen zudem auch mit einer gänzlich neuen Organisation des Marktes einher und schaffen sozialpolitischen Regelungsbedarf.

6. Plattformen als Orte der Wohlfahrtsproduktion

Plattformen können als digitale Marktplätze verstanden werden, die es ermöglichen, dass Anbieter von Güter und Leistungen mit potenziellen Nutzer:innen (Kund:innen, Klient:innen, Patient:innen) in Interaktion treten. Wie in einer realen Großstadt ist der Marktplatz nicht ausschließlich für die Interaktion zwischen genau einem Anbieter und einer Nachfrager:in beschränkt. Im Gegenteil: konkurrierende Anbieter buhlen um die Aufmerksamkeit von Kund:innen. Werbeagenturen und Businessconsultants wiederum suchen die Aufmerksamkeit von Leistungsanbietern und offerieren ihnen Management- oder Strategieberatung. Es gibt Anbieter für die technische Infrastruktur, Personalservice-Agenturen zur Rekrutierung von neuem Personal, Anwaltskanzleien zur Klärung von Rechtsfragen und vieles anderes mehr.

Digitale Plattformen lassen sich hinsichtlich ihrer primären Funktionen unterscheiden. Transaktionsplattformen erleichtern die Interaktion zwischen

Akteuren, indem sie den Austausch von Informationen, die Buchung von Terminen, den Kauf von Produkten und Services oder die Leistungserbringung (z.B. via Video-Call) digital unterstützen. Integrationsplattformen wiederum versuchen, möglichst viele unterschiedliche Nutzertypen in zunehmend mehr Lebensbereichen zu integrieren (Wittke 2021). All diese Plattformen haben gemeinsam, dass sie soziotechnische Ökosysteme bilden, die sich aus Endgeräten, spezifischen Programmen für diese Geräte, digitaler Infrastruktur (Cloud-Speicher, Server), Content (Informationen, Produkten, Services) zusammensetzen und Anbieter mit Nutzern zusammenführen.

Im Unterschied zur sozialstaatlichen Leistungserbringung in Wohlfahrtsmärkten in der physischen Welt weisen die digitalen Wohlfahrtsmärkte einige Besonderheiten auf, die relevant sind für die sozialpolitische Regulation dieser digitalen Märkte. Die digitalen Plattformbetreiber sind typischerweise nicht die Besitzer der Güter und Dienstleistungen, die auf dem digitalen Marktplatz gehandelt werden. Allein der Marktplatz ist ihr Eigentum. Wertschöpfung wird durch die Organisation von Interaktion sowie das Sammeln und Weiterleiten von Daten betrieben, die Anbieter für personalisierte Werbung nutzen können.

Da der Marktplatz ihr Eigentum ist und die Wertschöpfung von der Attraktivität des Marktplatzes abhängt, konzentrieren sich die Betreiber der digitalen Plattformen vor allem auf die Gestaltung des Markplatzes und definieren Regeln für den Zugang zum und die Interaktion im Markt (Srnicek 2017: 255). Um möglichst viele potentielle Nutzer:innerinnen anzuziehen, ist der Zugang zur Plattform niedrigschwellig organisiert. Auf dem Marktplatz herumspazieren und sich umsehen, ist häufig kostenfrei, Gebühren werden oft erst dann erhoben, wenn es tatsächlich zum Austausch kommt. Der Austausch im Netzwerk wiederum ist in aller Regel an die Nutzung einer spezifischen technischen Infrastruktur (zum Beispiel ein spezifisches Smartphone, ein Browser, eine spezifische Software) gebunden. Innerhalb des Netzwerks sind ganz viele der angebotenen Güter und Services miteinander kombinierbar: so kann zum Beispiel ein Blutdruckmessgerät über Bluetooth automatisch mit einer App auf dem Smartphone kommunizieren, die ihrerseits die Daten wiederum automatisiert an den behandelnden Arzt weiterleitet. Dies erzeugt die typischen Netzwerkeffekte: je mehr Akteure im Netzwerk sind, umso attraktiver ist es. Je mehr Akteure im Netzwerk sind, umso höher sind die Kosten für den Ausstieg aus dem Netzwerk.

Diese Netzwerkeffekte erklären, dass digitale Plattformen die Tendenz zu Oligopolen bzw. gar zu Monopolen haben (Srnicek 2017: 256). Zwar herrscht in der Anfangsphase zunächst ein harter Wettbewerb, nach einer Übergangsphase kristallisieren sich jedoch ein bzw. einige wenige Unternehmen als dominant heraus. Für die Netzwerkmitglieder bleibt das Marktorganisationsmodell der Plattformbetreiber nicht ohne Konsequenz: Zwar würde das Geschäftsmodell der

Plattformbetreiber ohne die Netzwerkmtglieder und all ihre Aktivitäten nicht funktionieren. Die Netzwerkmitglieder können jedoch dieses Machtpotenzial nicht ausspielen, sondern stehen ihrerseits in einem starken Abhängigkeitsverhältnis zu den Plattformbetreibern. Das gilt für die Nutzer:innen von Gütern und Dienstleistungen. Das gilt aber vor allem aber auch für die Anbieter von Güter und Dienstleistungen, die als Gig-, Click- und Croudworker als Quasi-Selbstständige arbeiten und deren soziale Absicherung oftmals prekär ist (Prassel 2018).

7. Plattformisierung des deutschen Sozialstaats?

Die Plattformisierung des deutschen Sozialstaats steht – im Vergleich zu den Entwicklungen etwa in den USA – noch ganz am Anfang. Am weitesten fortgeschritten sind die Entwicklungen von digitalen Plattformen für soziale Güter und Dienstleistungen im Bereich des Gesundheitssektors. Apple Health, Philips Health Suite, SAP Connected Health, sikka.ai, Watson Health Cloud oder WeDoctor sind die großen Anbieter von Integrationsplattformen, die versuchen möglichst viele Nutzer:innengruppen des Gesundheits- und Pflegesektors durch die Bereitstellung von Apps, Daten- oder Infrastruktursystemen zusammenzuführen. Beispiele für Transaktionsplattformen, die sich als bilaterale Märkte nur auf den Austausch von zwei Nutzer:innengruppen konzentrieren, sind etwa Ada Health, eeDoctors, hireadoctor, Nurse-to-rent, SeDiDoc oder Vivy (Wittke 2021).

Fast alle Anbieter sind als private, profit-orientierte Unternehmen organisiert (BSI 2021, 17), fast alle Angebote werden von den Nutzer:innen privat finanziert. Der Markt für öffentlich finanzierte digitale Gesundheits- und Pflegeanwendungen (DiGAs und DiPAs) hingegen entwickelt sich nur langsam. In Deutschland können erst seit dem Inkrafttreten des Digitale-Versorgung-Gesetz (DVG) am 19. Dezember 2019 geprüfte Gesundheits-Apps im Rahmen der GKV verordnet werden. Das Gesetz zur digitalen Modernisierung von Versorgung und Pflege (DVPMG) vom Juni 2021 wiederum sieht vor, dass ab dem 01. Januar 2022 digitale Pflegeanwendungen fester Bestandteil des Leistungsangebots im Rahmen der Hilfe zur Pflege sein werden. Für die Aufnahme in die Leistungskataloge der gesetzlichen Sozialversicherung müssen die Hersteller von DiGAs bzw. DiPAs nicht nur spezifische Anforderungen an Datensicherheit, Datenschutz und Robustheit erfüllen, sondern auch einen positiven Versorgungseffekt bzw. einen pflegerischen Nutzen nachweisen. Seit Inkrafttreten des DVGs Ende 2019 wurden 106 Anträge auf Zulassung von DiGAs gestellt, 24 Anwendungen wurden bis dato (Dezember 2021) in das Verzeichnis aufgenommen. Stellt man diese Zahl

ins Verhältnis mit der Zahl der Anwendungen mit Gesundheitsbezug, die es in den beiden großen Anbietern – »Google Play« (163.000 Anwendungen, Stand 12/2020) und »App Store« (121.000. Anwendungen, Stand 12/2020) – gibt, so wird deutlich, wie schmal das Segment des öffentlich finanzierten Marktes für digitale Gesundheitsanwendungen ist (BSI 2021: 15).

In der Terminologie von Frank Nullmeier finden wir also im Bereich der digitalen Güter und Dienstleistungen, die im weitesten Sinne der Abfederung und Bearbeitung sozialer Risiken dienen, einen *neoliberalen Markt* vor, der den Zugang zu digitalen sozialen Leistungen an die individuelle Finanzierungsbereitschaft der Bürger:innen bindet (Nullmeier 2004: 499). Einen *sozialliberalen Charakter* nimmt der Markt für digitale soziale Leistungen nur in dem kleinen Segment der DiGAs und DiPAs an, in dem die Finanzierung der Anwendungen durch die GKV bzw. PKV abgedeckt ist. Eine *sozial-regulative* Vermarktlichungsstrategie, die nach Nullmeier als sozialstaatsförderlich gilt, finden wir in diesem Bereich bislang nicht. Es fehlen sowohl verbriefte Anspruchsrechte, eine adäquate Finanzierung als auch eine entsprechende Verbraucher:innenschutzpolitik.

Damit vergibt der Staat allerdings die Chancen einer Sozialstaatserneuerung durch Digitalisierung, denn die sozialpolitischen Argumente, die Frank Nullmeier für eine Vermarktlichung des Sozialstaats ins Feld führt, gelten auch für die Erbringung sozialer Leistungen im digitalen Raum:

– Universalisierung: Digitale Plattformen könnten dazu beitragen, bestehende Ungleichheiten im Zugang zu sozialen Leistungen, bedingt durch soziale Differenzierung (zum Beispiel entlang des Erwerbsstatus) oder bedingt durch räumliche Fragmentierung (zum Beispiel Versorgungsunterschiede im Stadt-Land-Gefälle) schrittweise abgebaut und ergänzende Angebote oder funktionale Äquivalente mit einheitlichen Zugangsregeln im digitalen Raum geschaffen werden. Eine sozial-regulative Vermarktlichungsstrategie würde auch eine stärkere Integration der unterschiedlichen Handlungsfelder des Sozialstaates anstreben, um beispielsweise die Versorgungslücken, die etwa an den Politikfeldgrenzen zwischen der Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik oder zwischen der Gesundheits- und der Pflegepolitik entstehen, zu vermeiden.
– Transnationalisierung: Digitale Plattformen können zudem ein Beitrag zur Transnationalisierung oder Europäisierung von Sozialpolitik leisten, da der digitale Raum einen Interaktionsraum eröffnet, der unabhängig von nationalstaatlichen Grenzen gedacht werden kann.
– Nachhaltiges Wachstum: ein drittes gewichtiges Argument für eine Vermarktlichungsstrategie wäre schließlich, das Wachstum digitaler Märkte so zu fördern, dass es sozialpolitischen und Nachhaltigkeitskriterien genügt.

Nicht ob digitale Märkte wachsen, sondern wie sie wachsen, ist die relevante Frage, die politisch entschieden werden muss.

8. Digitale Plattformen als Wohlfahrtsmärkte? Marktregulative Sozialpolitik im digitalen Raum

Wie kann nun eine marktregulative Sozialpolitik im digitalen Raum konkret aussehen? Greift man Frank Nullmeiers Typologisierung der Instrumente einer marktregulativen Politik auf, so lassen sich folgende Ansätze formulieren:

Marktgestaltung: Der Markt für digitale soziale Leistungen ist bereits etabliert und im Wachstum begriffen. Von den Akteuren der in Deutschland immer noch maßgeblich korporatistisch gesteuerten Sozialpolitik wurde diese Entwicklung einer Plattformökonomie, die parallel zu den öffentlich gerahmten Wohlfahrtsmärkten in der physischen Welt existiert, aber bislang weitgehend ignoriert – mit der Folge, dass der neu entstandene Markt vor allem aus sozialpolitischer Perspektive nur schwach reguliert ist. Um Handlungsfähigkeit im digitalen Raum zu erlangen, müssen jedoch die Strukturen der Sozialpolitik – in diesem Falle die Strukturen der Wohlfahrtsmärkte (siehe hierzu auch Nullmeier 2020) – verändert werden. Marktgestaltung durch Marktsegmentierung und Marktausweitung kann in diesem Fall beispielsweise durch die Schaffung eigener (quasi-)öffentlicher Plattformen erfolgen, um so die Position der Anbieter und der Nutzer:innen zu stärken. Erste Ansätze hierzu gibt es bereits. So haben die Verbände der freien Wohlfahrtspflege mit finanzieller Unterstützung des Bundes begonnen, eigene Plattformen aufzubauen (Welskop-Deffaa 2019). Die AWO strebt etwa den Aufbau einer Lernplattform mit digital gestützten Qualifizierungsformaten an, die Caritas wiederum bietet über eine Online-Plattform digital Hilfe und Beratung an. Im Bereich der Gesundheitspolitik entsteht das Nationale Gesundheitsportal (https://gesund.bund.de/), das Bürger:innen verlässliche und vor allem werbefreie Informationen rund um Gesundheit und Pflege bieten soll. All dies sind Schritte einer marktregulativen Sozialpolitik – die entstandenen Plattformen sind aber in Bezug auf Anbieter- und Nutzer:innenzahlen noch viel zu klein, um ein wirkliches Gegengewicht zum Oligopol der privaten Anbieter bilden zu können.

Staatliche Regulierung: Wichtiger noch als die Marktgestaltung durch Schaffung (quasi-)öffentlicher Plattformen ist die staatliche Regulierung der Plattformökonomie. Eine markregulative Politik 4.0 muss auf die Besonderheiten digitaler Märkte ausgerichtet sein und die Gatekeeper und Regelsetzer digitaler Märkte, also die Plattformbetreiber, in den Mittelpunkt stellen. Ein zentrales Element

einer Vermarktlichungsstrategie 4.0 sind Interoperabilitätsregeln, also Regeln, die einen sicheren und verlustfreien Austausch zwischen Netzwerken gewährleisten. Im digitalen Raum finden Grenzziehungen (als Mittel zum Wachstum und zur Erlangung einer Monopolstellung) vor allem dadurch statt, dass der Austausch zwischen den Informations- und Kommunikationssystemen verschiedener Anbieter verhindert bzw. erschwert wird. Das macht die Wechselkosten sowohl für Anbieter von Leistungen als für Nutzer:innen so hoch, dass sie oftmals auch dann von einem Wechsel absehen, wenn die Qualität der Plattform sinkt oder die Preise für die Nutzung steigen (Sachverständigenrat 2021: 24 f.). Für eine marktregulative Politik, die das Ziel hat, Märkte möglich symmetrisch zu gestalten, ist die Definition von einheitlichen (technischen) Standards daher eine wichtiger erster Schritt. Die Festlegung der Standards sollte zentral erfolgen, wobei die inhaltliche Definition nicht zwingend eine staatliche Aufgabe ist, wohl aber die Herstellung und Gewährleistung von Interoperabilität.

Soziale Marktkorrektur meint die Kompensation der gesellschaftlichen Verlierer von Marktentwicklungen durch verteilungs- bzw. sozialpolitische Maßnahmen (Lütz/Czada 2000: 14). Eine Strategie der Vermarktlichung von Sozialpolitik zielt in diesem Kontext nicht auf die Behinderung und Restriktion von Marktprozessen ab, sondern vielmehr auf die Sicherung des reibungslosen Funktionierens von Marktprozessen und die Gewährleistung ihrer nachhaltigen Effizienz. Die klassischen Instrumente zur sozialpolitischen Einbettung von marktlichen Produktionsprozessen, wie zum Beispiel Verordnungen zum Arbeitsschutz und zur Arbeitszeit, müssen für die Regulation digitaler Märkte gänzlich neu gedacht werden, da sie ganz eng mit der Vorstellung einer abhängigen Beschäftigung als Normalarbeitsverhältnis verknüpft sind. Selbst in den Wohlfahrtsmärkten 1.0 der physischen Welt ist das Normalarbeitsverhältnis schon lange nicht mehr die Norm. In der digitalen Welt der Plattformökonomie wird aber die Grenze zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung zunehmend aufgelöst und irrelevant. Gig-, Click- und Croudworker sind selbstständige Unternehmer, die aber in einem massiven Abhängigkeitsverhältnis zu den Plattformbetreibern stehen, was sich typischerweise in einem geringen Einkommen und fehlendem sozialen Schutz manifestiert. Eine marktregulative Sozialpolitik 4.0 setzt daher ein neues Verständnis von Erwerbstätigkeit voraus.

Verbraucherschutzpolitik: Eine marktregulative Sozialpolitik umfasst schließlich neben einer (konzentrationskontrollierenden) Wettbewerbspolitik und einer Politik der sozialen Marktkorrektur auch Instrumente, die die Position von Nutzer:innen im Markt verbessern. Sozialpolitische Elemente einer Verbraucherschutzpolitik für die Plattformökonomie fokussieren beispielsweise auf die Qualität und Mengen der digitalen sozialen Güter und Dienste. Auch hier greifen die bestehenden Instrumente für die Regulation von Wohlfahrtsmärkten

in der physischen Welt zu kurz. So gibt es beispielsweise kein gemeinsam geteiltes Verständnis der Qualität digitaler Anwendungen, aus dem Definitionen für Qualitätsanforderungen und -kriterien abgeleitet werden können, was wiederum die Voraussetzung für die Zertifizierung von Anbietern und Evaluation ihrer Dienste und Produkte wäre (Albrecht u.a. 2018). Verbraucherschutz im vermarktlichten Sozialstaat erfordert schlussendlich auch – wie Frank Nullmeier es formuliert – die Erziehung der Bürger:innen zur Marktlichkeit. In den Wohlfahrtsmärkten 1.0 der 2000er Jahre war in diesem Kontext vor allem die marktbezogene Selbststeuerungskompetenz der Bürgerinnen und Bürger von Relevanz. In den digitalen Wohlfahrtsmärkten 4.0 kommen zur Selbststeuerungskompetenz die Kompetenzen im Umgang mit digitalen Anwendungen hinzu. Gesellschaftliche Teilhabe in der digitalen Welt setzt E-literacy voraus – mit dem Entstehen digitaler Wohlfahrtsmärkte ist das Feld der Sozialpolitik hiervon nicht mehr ausgeschlossen.

9. Resümee und Ausblick

Seit gut zwei Dekaden findet ein relevanter Anteil der sozialstaatlichen Leistungserbringung im institutionellen Setting von Wohlfahrtsmärkte statt, ein wachsender Anteil davon auch im digitalen Raum. Letzterer ist politisch nur schwach reguliert, gerade was die sozialpolitische Dimension betrifft. Aus Frank Nullmeiers Arbeiten zu den »alten« Wohlfahrtsmärkten in der physischen Welt lassen sich sozialpolitische Argumente ziehen, die für eine proaktive Gestaltung der digitalen Märkte sprechen. Eine derart verstandene marktregulative Politik zielt nicht zuvörderst auf die Zurückdrängung und Eindämmung der Plattformökonomien, sondern auf die regulierte Einbettung der neuen Märkte in den institutuionellen Rahmen der sozialstaatlichen Leistungserbringung. Rechtfertigung findet eine solche marktregulative Sozialpolitik zum einen in den Legitimationsverlusten des tradierten korporatistischen Sozialstaatsmodell, zum anderen in den Potenzialen der Vermarktlichung, insbesondere was die Universalisierung der Leistungserbringung, die Transnationalisierung bzw. Europäisierung der sozialstaatlichen Aktivitäten und Gewährleistung eines sozial und ökologisch nachhaltigen Wachstums betrifft.

Gegenwärtig können wir noch gar nicht abschätzen, welche Rückwirkungen die Entwicklungen im digitalen Raum für die physische Welt haben werden. Umso wichtiger ist eine marktregulative Sozialpolitik für die Wohlfahrtsmärkte 4.0, die aber gegenwärtig noch ganz am Anfang steht – sowohl hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzung als auch in Bezug auf ihre wissenschaftliche Erforschung.

Literatur

Alber, Jens (2000), »Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl: Diagnosen und Daten«, in: Stephan Leibfried/Uwe Wagschal (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat: Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt a. M.: Campus, S. 235–275.

Albrecht, Urs-Vito/Kuhn, Bertolt/Land, Jörg/Amelung, Volker E./Jan, Ute von (2018), »Nutzenbewertung von digitalen Gesundheitsprodukten (Digital Health) im gesellschaftlichen Erstattungskontext«, in: *Bundesgesundheitsbl*, 61 (3), S. 340–348.

Bartlett, Will/Roberts, Jennifer A./Le Grand, Julien (1998) (Hg.), *A Revolution in Social Policy. Quasimarket Reforms in the 1990s,* Bristol: Policy Press.

Bogumil-Uçan, Simon/Klenk, Tanja (2021), »Varieties of health care digitalization: Comparing advocacy coalitions in Austria and Germany«, in: *Review of Policy Research*, 38 (4), S. 478–503.

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2021), »IT-Sicherheit auf dem digitalen Verbrauchermarkt: Fokus Gesundheits-Apps«, letzter Zugriff: 26.11.2021, https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Publikationen/DVS-Berichte/gesundheitsapps.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Berner, Frank (2009), *Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*, Frankfurt a.M./New York.

Blank, Florian (2009), »When ›Choice‹ and ›Choice‹ Are not the Same: Institutional Frameworks of Choice in the German Welfare System«, in: *Social Policy &Administration*, 43 (6), S. 585–600.

Bode, Ingo (2008), *The Culture of Welfare Markets. The International Recasting of Pension and Care Systems*, New York/London: Routledge.

Czada, Roland/Lütz, Susanne (2000), »Marktkonstitution als politische Aufgabe: Problemskizze und Theorieüberblick«, in: Roland Czada/Susanne Lütz (Hg.), *Die politische Konstitution von Märkten*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 9–35.

Esping-Andersen, Gøsta (1985): Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power, Princton: University Press.

Gingrich, Jane R. (2011), *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms*, Cambridge: Cambridge University Press.

Köppe, Stephan (2015), Wohlfahrtsmärkte: *Die Privatisierung von Bildung und Rente in Deutschland, Schweden und den USA*, Frankfurt/Main: Campus.

Matusiewicz, David/Pittelkau, Christian/Elmer, Arno (Hg.) (2017), *Die Digitale Transformation im Gesundheitswesen*, Berlin: MWV Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.

Nullmeier, Frank (2001), »Sozialpolitik als marktregulative Politik«, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 47 (2), S. 645–667.

Nullmeier, Frank (2002), »Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten?«, in: Werner Süß (Hg.), *Deutschland in den neunziger Jahren,* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 269–281.

Nullmeier, Frank (2004), »Vermarktlichung des Sozialstaats«, in: *WSI-Mitteilungen*, 57 (9), S. 495–500.

Nullmeier, Frank (2018), »Eine grüne Ideengeschichte des Sozialen. Wie die Grünen zu einem sozialpolitischen Profil kamen – was bisher geschah und warum vom Grundeinkommen bis zur Bürger/innenversicherung viel zu diskutieren bleibt«, letzter Zugriff: 27.11.2021, https://www.boell.de/de/was-ist-die-gruene-erzaehlung-gruene-ideengeschichten?dimension1=ds_gr%C3%BCne_erz%C3%A4hlung_2018

Nullmeier, Frank (2020), »Digitalisierung in der Sozialpolitik und die Wohlfahrtsverbände«, in: Lühr, Henning (Hg.): Digitale Daseinsvorsorge. Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst, Bremen, Kellner-Verlag, 192–201.

Nullmeier, Frank (2021), »Pandemiebekämpfung und Klimaschutz: Neue Aufgaben für Sozialversicherungen«, in: Dorothee Rodenhäuser/Hannes Vetter/Benjamin Held/Hans Diefenbach (Hg.), *Soziale Sicherungssysteme im Umbruch: Beiträge zur sozial-ökologischen Transformation*, Marburg: Metropolis Verlag, S. 109–128.

Prassl, Jeremias (2018), *Humans as a Service. The Promise and Perils of Work in the Gig Economy*, Oxford: Oxford University Press.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2021), »Digitalisierung für Gesundheit. Ziele und Rahmenbedingungen eines dynamisch lernenden Gesundheitssystems«, Berlin, letzter Zugriff: 27.11.2021, https://www.svr-gesundheit.de/fileadmin/Gutachten/Gutachten_2021/SVR_Gutachten_2021.pdf

Siegel, Nico A. (2002), *Baustelle Sozialpolitik: Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*, Frankfurt/Main: Campus.

Srnicek, Nick (2017), »The challenges of platform capitalism: Understanding the logic of a new business model«, in: Juncture 23 (4), S. 254–257.

Taylor-Gooby, Peter (1999), »Markets and Motives. Trust and Egoism in Welfare Markets«, in: *Journal of Social Policy*, 28 (1), S. 97–114.

Welskop-Deffaa, Eva Maria (2019), »Freie Wohlfahrtspflege in der Plattformökonomie: Seismografin, Solidaritätsstifterin, strategische Herausforderungen«, in: *ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 50 (2), S. 22–31.

Wittke, Henry Alexander (2021), »Der Einsatz Digitaler Plattformen und Künstlicher Intelligenz im Gesundheitswesen – eine analytische Annäherung«, in: *Plattformökonomie im Gesundheitswesen. Health-as-a-Service – Digitale Geschäftsmodelle für bessere Behandlungsqualität und Patienten-Experience*. Springer Fachmedien: Wiesbaden, i.E.

Von Fliesenlegern und Generaldirektoren: Die Konstruktion von Arbeiter:innen und Angestellten im politischen Prozess der deutschen Rentenreform 1957

Johanna Kuhlmann

1. Einleitung[1]

In wenigen Politikfeldern tritt die Bedeutung von Gruppen so deutlich hervor wie in der Sozialpolitik. Ob es sich um die Regelaltersrente, die Grundsicherung für Arbeitsuchende oder das Elterngeld handelt: Gruppenkonstruktionen sind eine wesentliche Grundlage für die Gewährung von sozialpolitischen Leistungen, da sie Menschen basierend auf Kriterien wie beispielsweise Alter, Arbeitslosigkeit oder Elternschaft als Leistungsbezieher:innen konstituieren. Gruppen sind nicht objektiv vorhanden; sie entstehen durch soziale Konstruktionen, denen oftmals äußerst konflikthafte politische Prozesse zugrunde liegen (Schneider/Ingram 1993; Ingram/Schneider 2015). Gruppenkonstruktionen spielen daher auch als »Typus des Wissens« in einer wissenspolitologischen Analyse eine bedeutende Rolle (Nullmeier 1993, 2013). In der Policy-Forschung sind Gruppen vor allem als Zielgruppen politischer Maßnahmen bedeutsam. Diese Gruppen können, sie müssen aber nicht deckungsgleich mit anderen Gruppen sein (Schneider/Ingram 1995: 443). Zum Beispiel wurde mit den Hartz-Reformen die Gruppe der Bezieher:innen von Grundsicherung für Arbeitsuchende geschaffen. Im Februar 2021 bestand diese Gruppe allerdings nur zu 43 Prozent aus Arbeitslosen; weitere Personengruppen innerhalb der Bezieher:innen von Grundsicherung für Arbeitsuchende waren unter anderem Personen, die Angehörige pflegten oder betreuten, die mindestens 15 Stunden pro Woche einer ungeförderten Erwerbstätigkeit nachgingen oder Teilnehmer:innen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021: 24 f.).

Eine zentrale Zielgruppe in der Sozialpolitik stellen Rentner:innen dar, die in Deutschland wesentlich durch die Institution der Deutschen Rentenversicherung konstituiert werden. Auf deren Homepage heißt es: »Die reguläre Altersrente, die Regelaltersrente, können fast alle bekommen, die gearbeitet haben oder Kin-

1 Die diesem Kapitel zugrundeliegende Forschung wurde gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) – Projektnummer 374666841 – SFB 1342. Für hilfreiche Kommentare zu diesem Kapitel danke ich Sonja Blum und Kerem Gabriel Öktem.

der erzogen haben. Denn es genügen fünf Jahre Mindestversicherungszeit […] als Voraussetzung. Außerdem müssen Sie ein bestimmtes Alter erreicht haben. Diese Altersgrenze steigt seit 2012 stufenweise von 65 Jahre auf 67 Jahre an.«[2] Die sich ändernde Altersgrenze zeigt besonders deutlich, dass die Konstruktion der Rentner:innen nicht statisch ist, sondern durch Reformen modifiziert werden kann.

Zentrale Bedeutung für das Rentensystem in Deutschland und somit auch für die Konstruktion der Rentner:innen hatte die Rentenreform 1957, die die Institution bis heute prägt. Sie modifizierte, wie es der CDU-Abgeordnete und spätere baden-württembergische Arbeitsminister Schüttler formulierte, »die Rente von einer Zuschußrente der Vergangenheit in eine Lebensunterhaltsrente der Zukunft, die den Rentner aus der Nähe des Fürsorgeempfängers in die Nachbarschaft des Lohn- und Gehaltsempfängers rückt« (Deutscher Bundestag 1957a: 10181). Diese Konstruktion »des Rentners« deckt sich allerdings nur partiell mit den äußerst komplexen Gruppenkonstruktionen, die der faktischen Einbeziehung unterschiedlicher Gruppen in die Deutsche Rentenversicherung zugrunde lagen und bis heute liegen (Nullmeier 2017). Kolportierte das übergeordnete Reformnarrativ die verdiente Teilhabe der Rentner:innen am deutschen Wirtschaftswunder und als Beitrag zur generationenübergreifenden Solidarität, entwickelten sich im politischen Prozess höchst konflikthafte politische Deutungskämpfe über die Frage, welche (zukünftigen) Rentner:innen-Gruppen in die Rentenversicherung einbezogen werden sollten, welche nicht, und warum. Dies ist nicht ungewöhnlich für sozialpolitische Reformprozesse (Blum/Kuhlmann 2019). Die Konstruktion von Gruppen in sozialpolitischen Narrativen – Migrant:innen, die in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen, Erwerbslose, die Grundsicherungsleistungen erhalten sollen, Eltern, die in ihren Bestrebungen nach Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützt werden sollen – stimmt längst nicht immer überein mit den äußerst differenzierten Gruppenkonstruktionen, die im politischen Prozess verhandelt werden und letztendlich in Sozialgesetzbüchern zu finden sind. Gerade deshalb ist es interessant, die Gruppenkonstruktionen, die in politischen Prozessen von politischen Akteur:innen verhandelt und legitimiert werden, einer genaueren Analyse zu unterziehen. Im politischen Prozess der Rentenreform 1957 stellten Arbeiter:innen und Angestellte zwei der relevantesten Gruppen dar,[3] was erwerbsarbeitsbezogene Definitionen von Gruppen in den Vordergrund rückt (für eine ausführlichere Darstellung möglicher Dimensionen von Gruppenkonstruktionen vgl. Öktem u.a. 2021). Ziel dieses Beitrags wird es sein, neben den im Reformprozess zu-

2 https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Allgemeine-Informationen/Rentenarten-und-Leistungen/Die-regulaere-Altersrente/die-regulaere-altersrente_node.html (letzter Zugriff: 31.10.2021).

3 Zur historischen Entwicklung beider Gruppen vgl. Kocka 1981.

grunde gelegten Dimensionen der Gruppenkonstruktionen vor allem deren Legitimationen durch politische Akteur:innen genauer zu untersuchen.

Zu diesem Zweck führt der folgende zweite Abschnitt die theoretischen Bezugspunkte für die Analyse der Legitimation von Gruppen ein. Der dritte Abschnitt gibt einen kurzen Überblick über die Rentenreform 1957 und wesentliche historische Vorläufer, insbesondere in Bezug auf Arbeiter:innen und Angestellte. Der vierte Abschnitt beinhaltet die empirische Analyse zu den Gruppenkonstruktionen im Zuge der Rentenreform 1957. Der fünfte Abschnitt resümiert und diskutiert Perspektiven für die Sozialpolitikforschung.

2. Theoretische Bezugspunkte: Das Social Construction Framework und die »CARIN«-Kriterien

Die Policy-Forschung besitzt mit dem Social Construction Framework (Schneider/Ingram 1993; Ingram/Schneider 2015) einen Ansatz für die Analyse von Zielgruppen politischer Maßnahmen, der ganz im Sinne einer wissenspolitologischen Analyse die Konstruktionen und Deutungen politischer Akteur:innen in den Fokus rückt und dabei ein besonderes Augenmerk auf sogenannte Verdientheitskonstruktionen legt. Schneider und Ingram definieren Verdientheit als »the positive or negative valence connected to groups through […] value laden-emotional formulations« (Ingram/Schneider 2015: 261) und setzen damit nicht nur implizit »verdiente« Gruppen mit »guten« Eigenschaften und »unverdiente« Gruppen mit »schlechten« Eigenschaften gleich. In ihrem Buch *Deserving and Entitled* (2005) stellen die Autorinnen einen direkten Zusammenhang her zwischen verdienten/guten und für politische Leistungen berechtigte (»entitled«) Gruppen, und unverdienten/schlechten und für politische Leistungen nicht berechtigte (»unentitled«) Gruppen. Genaue Kriterien zur Spezifizierung der (Un-)Verdientheit von Gruppen sind allerdings bislang nicht systematisch erhoben worden (Blum/Kuhlmann 2021).

Die vergleichende Sozialpolitikforschung kann diese Lücke ein Stück weit füllen. Sie untersucht im Zusammenhang mit der Legitimation der Gewährung sozialpolitischer Leistungen für unterschiedliche Gruppen ebenfalls, ob diese im politischen Prozess als verdient bzw. unverdient angesehen werden (van Oorschot 2000; van Oorschot u.a. 2017; Laenen 2020). Grundlage hierfür sind bis heute die sogenannten CARIN-Kriterien. In der Sozialpolitikforschung vor allem für die Einschätzung anderer Gruppen durch Bürger:innen genutzt, können sie auch als Grundlage zur Analyse der Legitimation von Gruppen durch politische Akteur:innen herangezogen werden (Blum/Kuhlmann 2021). Das erste Kriterium, *control*,

bezieht sich dabei darauf, wieviel Verantwortung Personen für ihr Angewiesensein auf sozialpolitische Leistungen haben. Je geringer dieser Aspekt eingeschätzt wird, als desto verdienter wird die Gruppe angesehen. Das zweite Kriterium, *attitude*, bezieht sich darauf, wie Personen mit ihrem Angewiesensein auf sozialpolitische Leistungen umgehen, ob sie beispielsweise Kooperationsbereitschaft oder Dankbarkeit zeigen. Je höher dieser Aspekt eingeschätzt wird, als desto verdienter wird die Gruppe angesehen. Das dritte Kriterium, *reciprocity*, bezieht sich auf Leistungen, die Personen aktuell, zukünftig oder in der Vergangenheit erbracht haben – je höher dieser Aspekt angesehen wird, als desto verdienter wird diese Gruppe angesehen. Das vierte Kriterium, *identity*, stellt darauf ab, als wie zugehörig Personen auf Grundlage von beispielsweise Nationalität oder Geschlecht angesehen werden – je höher dies eingeschätzt wird, als desto verdienter wird diese Gruppe angesehen. Das fünfte Kriterium, *need*, fragt danach, als wie hoch der Unterstützungsbedarf der Gruppe angesehen wird, wobei ein höherer Unterstützungsbedarf mit einer höheren Einschätzung von Verdientheit einhergeht (van Oorschot 2000: 36; Laenen 2020: 25). Empirisch hat sich gezeigt, dass Rentner:innen als besonders verdiente Gruppe angesehen werden (van Oorschot 2006), weshalb ihre Inklusion in soziale Sicherungssysteme in der öffentlichen Wahrnehmung generell eine hohe Legitimation hat.

3. Alterssicherung für Arbeiter:innen und Angestellte bis zur Rentenreform 1957

Der wesentliche Grundstein für die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland wurde 1889 mit dem *Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung* gelegt, welches eine »staatliche *Pflichtvorsorge* in Form der *Sozial*versicherung« (Schmähl 2018: 42, Herv. d. A.) begründete. Zum Kreis der Versicherten gehörten »Arbeiter im gewerblichen und landwirtschaftlichen Bereich […], ›kleinere Betriebsbeamte‹, Lehrer und Erzieher sowie sonstige Angestellte« (Schmähl 2018: 43) mit einem Jahreseinkommen von bis zu 2.000 Mark. Grundlegend für die Etablierung der Invaliditäts- und Altersversicherung war der Gedanke der Fürsorge »für die erwerbsunfähigen und altersschwachen Arbeiter als eine auf politischen Gründen beruhende, *selbständige Staatsaufgabe*, nicht als Gegenleistung für die eingezahlten Beiträge« (Laband 1907: 287, zit. n. Nullmeier/Rüb 1993: 82, Herv. d. A.).

Das *Versicherungsgesetz für Angestellte* von 1911 kam dem Wunsch der sich als gesellschaftliche Gruppe konstituierten Angestellten nach einer Versicherung nach, »die sie von den Lohnarbeitern und deren längst bestehender, bis dahin

auch die meisten Angestellten einbeziehender Versicherung unterscheiden und ihnen beamtenähnliche Anrechte sichern sollte« (Kocka 1981: 86). Die Gruppe der Angestellten konstituierte sich dabei wesentlich durch die explizite Abgrenzung von den Arbeiter:innen und den Wunsch nach »versicherungspolitischer Privilegierung« (Kocka 1981: 137). Erklärtes Ziel der Angestellten war es, auch im Alter den im Laufe des Berufslebens erreichten Lebensstandard beibehalten zu können, der mit ihrer besonderen gesellschaftlichen Stellung, beispielsweise im Hinblick auf Bildung oder Lebensführung, einherginge (Bichler 1997: 86 f.). Das Gesetz definierte ein Leistungsniveau für die Angestellten, das über die Sicherung eines Existenzminimums hinausging, was mit dem spezifischen Tätigkeitsprofil von Angestellten im Vergleich zu Arbeiter:innen begründet wurde (Schmähl 2018: 54). Mit der Einrichtung der Angestelltenversicherung 1911 wurde der sozialpolitische Fürsorgegedanke, der bei der Alterssicherung für die Arbeiter:innen noch im Vordergrund gestanden hatte, aufgegeben: »Sozialversicherung beschränkte sich [...] nicht mehr auf wirtschaftlich [...] Schwache. Der Staat erkannte mit der gesetzlichen Schaffung dieser Einrichtung seine soziale Verantwortung für (tendenziell) alle Arbeitnehmer an.« (Bichler 1997: 230) Wie in der Arbeiterrentenversicherung sah die Angestelltenversicherung eine Versicherungspflichtgrenze für Angestellte vor, die nun allerdings bei 5.000 Mark lag (Schmähl 2018: 54).

Das deutsche Rentensystem wurde in den Folgejahrzehnten wiederholt reformiert, bis sich im Nachkriegsdeutschland der 1950er Jahre schließlich die Problemwahrnehmung durchsetzte, dass die Renten – auch angesichts des »Wirtschaftswunders« – insgesamt zu niedrig seien. Dies bildete einen Ausgangspunkt für die Rentenreform 1957 (Hinrichs/Kangas 2003). Ein wichtiger Aspekt der Rentenreform war, wesentliche Unterschiede zwischen der Arbeiterrenten- und der Angestelltenversicherung abzuschaffen. So galt nun die materielle Sicherung über das Existenzminimum hinaus auch für Arbeiter:innen als ein zentrales Ziel der Rente. Darüber hinaus wurden für Angestellte geltende Regelungen zu Frühverrentung und Erwerbsunfähigkeitsrente auch auf Arbeiter:innen ausgeweitet (Hegelich 2005: 67). Mit einer Versicherungspflichtgrenze in der Angestelltenversicherung bleib ein wesentlicher Unterschied für die Gruppe der Angestellten aber weiterhin bestehen, der erst 1968 aufgehoben wurde (Schmähl 2018: 43).

4. Angestellte und Arbeiter:innen in der Rentenreform 1957

Wie wurden Angestellte und Arbeiter:innen nun aber im Zuge der Rentenreform 1957 als Gruppen konstruiert, und auf welcher Grundlage wurde ihre Einbeziehung in die Rentenversicherung von politischen Akteur:innen legitimiert? Der folgende Abschnitt geht diesen Fragen nach auf Grundlage einer qualitativen Inhaltsanalyse der Plenarprotokolle zur ersten, zweiten und dritten – aufgrund ihrer Länge als »Rentenschlacht« (Deutscher Bundestag 1957b: 10536; Schmähl 2018: 254) bezeichneten – Lesung der entsprechenden Gesetze über die Neuregelungen des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter:innen und Angestellten.[4] Im Vordergrund stehen dabei zunächst Äußerungen von Regierungsvertreter:innen. Darüber hinaus werden – teilweise konkurrierende – Konstruktionen beider Gruppen durch Abgeordnete anderer Parteien in den Blick genommen.

4.1 Die Rentenversicherung als »Arbeiternehmerschutzeinrichtung« und Angestellte als Gruppe mit »besonderen Bedürfnissen«

Zunächst lässt sich vor dem Hintergrund der Etablierung der Rentenversicherung als »rein[e] Arbeitnehmerschutzeinrichtung« (Deutscher Bundestag 1957a: 10180) eine Abgrenzung von Angestellten und Arbeiter:innen als einer Gruppe der abhängig Beschäftigten gegenüber anderen Gruppen feststellen, was im Gegensatz zu Forderungen nach einer Ausweitung auf weitere Berufsgruppen oder gar die gesamte Bevölkerung zu verstehen ist. Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle bereits erwähnt, dass Arbeiter:innen und Angestellte zentrale, aber weitaus nicht die einzigen Gruppen ausmachten, für die rentenpolitische Regelungen diskutiert wurden. So wurden unter anderem Regelungen für Selbständige und Landwirte, für Land- und Heimarbeiter:innen, für Kinder, die im Betrieb der Eltern arbeiten, für Angehörige geistiger Orden oder für Heimatvertriebene erörtert.

Über die Konstruktion der Gruppe der Arbeitnehmer:innen findet eine klare erwerbsarbeitsbezogene Abgrenzung nach außen statt. Diese Abgrenzung von Arbeiter:innen und Angestellten als Arbeitnehmer:innen nach außen wird aber verknüpft mit einer Differenzierung nach innen, indem Angestellte in Abgren-

4 Die dritte Lesung dauerte 15 Stunden. Auch die Debattenzeit der vorherigen Beratungen ist beachtlich: Bei der ersten Beratung ging die Sitzung von 9:02–21:02 Uhr, wobei der Tagesordnungspunkt 2, die Erste Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten (Rentenversicherungsgesetz) die Seiten 14–65 des insgesamt 88-seitigen Protokolls einnimmt. Die zweite Lesung erstreckte sich sogar über drei volle Tage (16./17. 1.1957: jeweils 9–21 Uhr; 18.1.1957: 9–23.25 Uhr) (Schmähl 2018: 254, Fn. 369).

zung zu Arbeiter:innen als Gruppe mit »besonderen Bedürfnissen« konstruiert werden. Besonders deutlich werden beide angesprochenen Konstruktionen in der Begründung des Gesetzentwurfs durch Bundesarbeitsminister Storch (CDU). Er thematisiert zunächst die geteilten Merkmale der abhängig Beschäftigten als dominante Erwerbsarbeitsform infolge von Urbanisierung und Industrialisierung: »Die Menschen haben sich vereinzelt. Die wirtschaftliche Einbettung in den Schoß der Familie kann nicht mehr als Regel gelten.« (Deutscher Bundestag 1956: 8336) Steigende Löhne und Gehälter würden die Situation der abhängig Beschäftigten im Alter nicht zwangsläufig verbessern, denn »[j]e besser man verdient, um so härter empfindet man den Verlust eines regelmäßigen Arbeitsentgelts. Wir können also feststellen, daß sich mit zunehmendem Wohlstand auch ein zunehmendes Sicherheitsbedürfnis geltend macht.« (Deutscher Bundestag 1956: 8336) Diese Argumentation legitimiert sozialpolitische Leistungen für Rentner:innen auf der Basis von deren Bedürfnissen: Sie konstruiert die abhängig Beschäftigten mit einem gestiegenen Bedürfnis nach materieller Absicherung im Alter und darüber hinaus als potentiell von Altersarmut bedroht und begründet somit den Reformentwurf hin zur Lebensstandardsicherung. Neben den Bedürfnissen der Rentner:innen wird die Rentenreform auch ganz wesentlich mit den vergangenen Verdiensten dieser Gruppe im Sinne von Reziprozität begründet: »Die Sicherstellung des einmal erworbenen Lebensstandards ist […] nicht ein Akt der Barmherzigkeit seitens der jeweils Erwerbstätigen oder gar des Staates, sondern die Erfüllung einer geschuldeten Pflicht und der Ausdruck einer von den Umständen begründeten Solidarität zwischen den Generationen.« (Deutscher Bundestag 1956: 8336) Der Hinweis auf die »Solidarität zwischen den Generationen« kann dabei auch als Hinweis auf eine geteilte Identität als deutsche Arbeitnehmer:innen angesehen werden.

Durch die geplante Reform werde nun allen Arbeitnehmer:innen, das heißt sowohl Arbeiter:innen als auch Angestellten, »im wesentlichen die gleiche Sicherung gegeben« (Deutscher Bundestag 1956: 8338), und zwar auf einem deutlich höheren Niveau als zuvor.[5] Zudem würden Angestellte mit längerem Arbeitsleben, die bislang in der Rentenformel benachteiligt worden waren, bessergestellt, und darüber hinaus das Leistungsniveau von Arbeiter:innen auf das der Angestellten angehoben (Deutscher Bundestag 1956: 8338).

Neben diese Abgrenzung der Arbeitnehmer:innen nach außen findet nach innen eine deutliche Differenzierung in Arbeiter:innen und Angestellte statt. So führt Storch unmittelbar nach der Beschreibung der Angleichung der Renten der Angestellten und Arbeiter:innen aus, dass hierdurch keinesfalls »Vereinheitlichungstendenzen« (Deutscher Bundestag 1956: 8338) zu befürchten seien.

5 Tatsächlich führte die Rentenreform bei laufenden Renten für Arbeitnehmer:innen bzw. Angestellte zu einem Anstieg der Rentenhöhe um 65,3 Prozent bzw. 71,9 Prozent (Schmähl 2018: 254).

Insbesondere solle weiterhin die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte »gerade in dem erweiterten Aufgabenbereich der Prävention und Rehabilitation die besonderen, für ihre Versicherten speziell erforderlichen und auf deren Wesensart und Bedürfnisse abgestellten Maßnahmen und Hilfen medizinischer und berufsfördernder Art gestalten und ausbauen.« (Deutscher Bundestag 1956: 8338 f.) Die Legitimation des Gesetzes hat somit die doppelte Aufgabe, auf der einen Seite annähernd gleiche rechtliche Regelungen für Arbeiter:innen und Angestellte zu begründen , dabei aber gleichzeitig als wesentlich erachtete konstruierte Unterschiede zwischen beiden Gruppen nicht vollständig zu nivellieren. Dass dies herausfordernd ist, zeigen Äußerungen anderer Abgeordneter, die die geplante Reform durchaus negativ einschätzen. So sieht beispielsweise der FDP-Abgeordnete Jentzsch in der Angleichung von Angestellten und Arbeiter:innen die Gefahr eines »Schmelztiegels« heraufziehen, »aus dem nachher der Begriff des Arbeitnehmers schlechthin erstehen soll, um dann weiterhin im soziologischen Bereich Geltung zu haben.« (Deutscher Bundestag 1957b: 10517)

Befürchtungen einer Vereinheitlichung wurde in den Ausschussberatungen zum Gesetz mit der Entscheidung für ein eigenes Gesetz zur Angestelltenversicherung begegnet, nachdem die Regierung – und auch die Oppositionspartei SPD in einem eigenen Gesetzentwurf – zunächst ein gemeinsames Gesetz für die Arbeiter- und Angestelltenversicherung vorgesehen hatte (Deutscher Bundestag 1956). Begründet wurde diese Entscheidung damit, einerseits »die Selbständigkeit der Angestelltenversicherung besonders [zu] unterstreichen« sowie »der soziologischen Stellung der Angestellten und ihren besonderen Bedürfnissen [zu] entsprechen« (Deutscher Bundestag 1957a: 10183).

Das Policy-Element, das eine Differenzierung der Arbeiter:innen und Angestellten wesentlich begründet, ist die Versicherungspflichtgrenze, die bislang für Angestellte bestanden hatte (Schmähl 2018: 252). Hatte der ursprüngliche Gesetzentwurf vorgesehen, alle Angestellten in die Rentenversicherung einzubeziehen, wurde infolge der Beratungen im Ausschuss beschlossen, Angestellte mit einem Jahreseinkommen von über 15.000 Mark von der Versicherungspflicht zu befreien, dieser Gruppe somit also Eigenständigkeit in Bezug auf ihre Altersvorsorge zu geben. Damit verlief eine relevante Gruppenkonstruktion nun nicht mehr primär zwischen Arbeiter:innen und Angestellten, sondern zusätzlich einkommensbezogen zwischen Angestellten, die mehr, und denen, die weniger als 15.000 Mark im Jahr verdienen. Die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung in der Rentenversicherung blieb allerdings bestehen.

Die Versicherungspflichtgrenze sowie die Frage, wie hoch diese anzusetzen sei, waren im politischen Prozess heftig umstritten. Dabei gerierten sich sowohl Gegner:innen einer Sonderbehandlung (wie beispielsweise die SPD) als auch Befürworter:innen (wie beispielsweise die FDP) als Advokat:innen der Ange-

stellten. Verfechter:innen einer besonderen Behandlung von Angestellten – dies umfasst Befürworter:innen der Versicherungspflichtgrenze und grundsätzliche Gegner:innen der Einbeziehung von Angestellten – argumentierten mit vermeintlichen Eigenschaften der Angestellten, die eine besondere Behandlung legitimierten. Besonders deutlich wird dies bei den zahlreichen Wortmeldungen von Kalinke (Deutsche Partei, DP) – einer generellen Kritikerin der Ausweitung der Versicherungspflicht auf neue Gruppen – die Angestellte als »eine Gruppe mit besonderem Wagnis, besonderem Bedürfnis, aber auch mit einer besonderen Bereitschaft zum Risikotragen« (Deutscher Bundestag 1957b: 10531) charakterisiert, bei der das »Prinzip der Verantwortung aus eigener Kraft« (Deutscher Bundestag 1957b: 10529) ein vorherrschendes sei. Es stehe daher den Bedürfnissen der Angestellten entgegen, in die Sozialversicherung einbezogen zu werden, da sie somit der Möglichkeit einer eigenständigen Altersvorsorge beraubt würden. Ähnlich formuliert es der Abgeordnete der Freien Volkspartei (FVP) Berg in seinem Plädoyer für die Beibehaltung der Versicherungspflichtgrenze:

> »Leitende Angestellte sind zwar keine besseren Menschen, aber es sind andere Menschen. […] Die leitenden und höheren Angestellten haben die Möglichkeit, ihre Existenz selber zu sichern; und das ist das, worauf es uns ankommt: die Freiheit der Entscheidung diesen Menschen zu erhalten, die das können.« (Deutscher Bundestag 1957a: 10194)

Der FDP-Abgeordnete Jentzsch verweist als Beispiel für den leitenden Angestellten auf den (in der Debatte dann mehrfach aufgegriffenen) Generaldirektor, für den eine eigenständige Altersvorsorge durchaus zumutbar sei (Deutscher Bundestag 1957a: 10191). In solche Äußerungen wird die Nicht-Einbeziehung in die Rentenversicherung als Privileg auf Grundlage einer postulierten Autonomie der Angestellten legitimiert. Es ist somit nicht die In-, sondern die Exklusion aus der Rentenversicherung, die eine Privilegierung dieser Gruppe begründet, nämlich die, für ihre Versorgung im Alter selbst aufkommen zu dürfen. Auch wenn derartige Äußerungen vor allem von Reformkritiker:innen angeführt wurden, können sie in gewisser Weise als Ausbuchstabierung der unterstellten Besonderheiten der Angestellten angesehen werden, wie sie auch von Regierungspolitiker:innen angeführt wurden.

Dass eine Exklusion der Angestellten mit höherem Einkommen nicht zwangsläufig als Privilegierung zu verstehen sei, geben Abgeordnete der SPD zu bedenken, die für Angestellte die gleichen Bedürfnisse wie die anderer Gruppen unterstellen und somit die Autonomie der Angestellten als Legitimationskriterium infrage stellen: »Die Behauptung, daß höherbezahlte Angestellte einen Versicherungsschutz nicht brauchen, entbehrt jeder Grundlage. Denn ob ein Arbeitnehmer eines Schutzes durch die Rentenversicherung bedarf, kann doch nicht nach

dem Stand seines augenblicklichen Einkommens beurteilt werden.« (Döhring, Deutscher Bundestag 1957a: 10189).

Ähnlich argumentiert der SPD-Abgeordnete Preller unter erneuter Bezugnahme auf den Generaldirektor: »Wenn Herr Kollege Jentzsch sagte: nicht jeder hat als Generaldirektor begonnen, dann möchte ich hinzufügen: nicht jeder endet als Generaldirektor.« (Deutscher Bundestag 1957a: 10193). An anderer Stelle wird vom SPD-Abgeordneten Schellenberg geäußert, dass eine Versicherungspflichtgrenze für Angestellte sogar deren Benachteiligung impliziere, weil so der Arbeitgeber:innenanteil entfalle (Deutscher Bundestag 1957b: 10511).

4.2 Die Schwierigkeit der Abgrenzung von Arbeiter:innen und Angestellten

Die bisherigen Ausführungen lassen bereits gewisse Schwierigkeiten im Hinblick auf die Unterscheidung von Arbeiter:innen und Angestellten erkennen: Während einerseits Arbeiter:innen und Angestellte als abhängig Beschäftigte mit bestimmten Bedürfnissen und gleichermaßen vergangenen Verdiensten konstruiert werden, wird andererseits auf die Besonderheiten der Angestellten rekurriert, indem deren Autonomie betont wird, was die Nicht-Einbeziehung in die Rentenversicherung legitimieren soll. Zugleich findet mit der Versicherungspflichtgrenze bereits eine gewisse Aufweichung der Bedeutsamkeit der Gruppenkonstruktion von Arbeiter:innen und Angestellten statt, da es nicht mehr nur die Zugehörigkeit zu einer dieser Gruppen ist, die die Einbeziehung in die Rentenversicherung begründet, sondern auch das Jahreseinkommen der Angestellten.

SPD-Vertreter:innen weisen deutlich auf die Schwierigkeit der Abgrenzung von Arbeiter:innen und Angestellten hin. Es sei gerade im Hinblick auf konkrete Berufsprofile innerhalb der Arbeiter:innen- und der Angestelltenschaft eine rentenpolitische Ungleichbehandlung beider Gruppen nicht mehr zu rechtfertigen, so die Abgeordnete Döhring:

> »Der hochbezahlte Fliesenleger z.B. hat sicherlich einen ebenso gesicherten Arbeitsplatz und ein gleichermaßen gesichertes Einkommen wie irgendein leitender Angestellter in irgendeinem Betrieb. Dennoch […] können beide Arbeitnehmer in der heutigen Zeit in der Bundesrepublik außerhalb der gesetzlichen Sozialversicherung keine absolut gesicherte Vorsorge für das Alter treffen.« (Deutscher Bundestag 1957a: 10190)

Aus diesem Grund müssten beide aufgrund gleicher Bedürfnisse in die Rentenversicherung einbezogen werden. Auch in dieser Konstruktion werden also der Fokus auf das Einkommen als relevantes Kriterium gelenkt und von anderer Seite artikulierte vermeintliche soziologische Besonderheiten der Angestellten negiert. Kalinke nutzt den Fliesenleger als Argument für die Angleichung zwischen

Arbeiter:innen und Angestellten hingegen zu einer entgegengesetzten Schlussfolgerung:

»Sie haben auf den hochbezahlten Fliesenleger hingewiesen, der wahrscheinlich in einer viel gesicherteren Situation hinsichtlich seines Arbeitsplatzes und in einer materiell viel besseren hinsichtlich der Höhe seines Lohnes ist als mancher Angestellte. Ich komme aber zu einer genau umgekehrten Konsequenz. Dann wäre es an der Zeit […] endlich neu zu überdenken, ob Sie denn dem längst frei und verantwortlich handelnden Facharbeiter nicht die gleiche Selbstverantwortung zumuten wollen, die wir dem leitenden Angestellten unterstellen.« (Deutscher Bundestag 1957a: 10193)

Sie rekurriert hier ebenfalls auf das Kriterium der Autonomie, das für bestimmte Angestellte und Arbeiter:innen in gleichem Maße gelte und die Exklusion aus der Sozialversicherung zur Folge haben müsse.

Ausführliche Ausführungen zur Schwierigkeit der Abgrenzung von Angestellten und Arbeiter:innen macht schließlich der CDU-Abgeordnete Hahn, der damit auch auf die Notwendigkeit neuer Unterscheidungskriterien hinweist. Vor dem Hintergrund der als Angestellten aufgeführten Personen im Angestelltengesetz[6] stelle sich die Frage »nach der heute zutreffenden und gerechten Abgrenzung des Personenkreises, der sich durch geistige Tätigkeit, besondere Verantwortung, Initiative, Ideenreichtum und Kombinationsvermögen auszeichnet.« (Deutscher Bundestag 1957b: 10542) Wissenschaftliche Untersuchungen hätten ergeben, dass 43 Prozent der in Deutschland 3,9 Millionen Angestellten »in untergeordneten Positionen tätig« seien, und 57 Prozent »mittlere und höhere Positionen bekleiden und sicherlich ein ausgeprägtes Berufsbewußtsein besitzen« (Deutscher Bundestag 1957b: 10543). Um die Ansprüche letzterer Gruppe als »Garanten für den reibungslosen Betriebsablauf und erfolgreiches Wirtschaften« (Deutscher Bundestag 1957b: 10543) müsse es nun gehen, was vor allem das Reziprozitätskriterium im Sinne von Verdiensten in den Vordergrund stellt. Wie schwierig die Abgrenzung der Angestellten sei, ergibt sich für Hahn nun nicht nur daraus, dass auch der »qualifizierte Facharbeiter« (Deutscher Bundestag 1957b: 10543)

6 Vgl. die später verabschiedete Fassung: »Zu den Angestellten gehören insbesondere 1. Angestellte in leitender Stellung, 2. Technische Angestellte in Betrieb, Büro und Verwaltung, Werkmeister und andere Angestellte in einer ähnlich gehobenen oder höheren Stellung, 3. Büroangestellte, soweit sie nicht ausschließlich mit Botengängen, Reinigung, Aufräumung und ähnlichen Arbeiten beschäftigt werden, einschließlich Werkstattschreiber, 4. Handlungsgehilfen und andere Angestellte für kaufmännische Dienste, auch wenn der Gegenstand des Unternehmens kein Handelsgewerbe ist, Gehilfen und Praktikanten in Apotheken, 5. Bühnenmitglieder und Musiker ohne Rücksicht auf den künstlerischen Wert ihrer Leistungen, 6. Angestellte in Berufen der Erziehung, des Unterrichts, der Fürsorge, der Kranken- und Wohlfahrtspflege, 7. Schiffsführer, Offiziere des Decks- und Maschinendienstes, Schiffsärzte, Funkoffiziere, Zahlmeister, Verwalter und Verwaltungsassistenten sowie die in einer ähnlich gehobenen und höheren Stellung befindlichen Mitglieder der Schiffsbesatzung von Binnenschiffen oder deutschen Seefahrzeugen.« (Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Angestellten (Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz – AnVNG), § 3)

zu dieser letztgenannten Gruppe hinzugezählt werden müsse. Vielmehr zeigten auch Gerichtsurteile die geradezu hilflosen Versuche, Angestellte zu definieren – so beispielsweise ein Urteil des Landesarbeitsgerichts Frankfurts, nachdem »Büroarbeit, wenn sie im Sitzen ausgeübt werden kann und ausgeübt wird, zum Angestellten macht« (Deutscher Bundestag 1957b: 10543). Damit wird perspektivisch eine konkret tätigkeitsbezogene Gruppenkonstruktion aufgezeigt, die eine Alternative zur zum Teil als tradiert empfundenen Unterscheidung von Arbeiter:innen und Angestellten darstellen könne: »Es bleibt also für eine umfassende Reform die Aufgabe gestellt, einen Berufskatalog der wirklichen Angestellteneigenschaften zu schaffen, der auf die Eigenart und die Verantwortungsbereiche dieser Berufsschicht abgestellt ist.« (Deutscher Bundestag 1957b: 10543)

5. Diskussion und Fazit

Die Rentenreform 1957 stärkte die Rentenversicherung als Arbeitnehmer:innenversicherung und beinhaltete in vielen Punkten eine Angleichung der Leistungen für Arbeiter:innen und Angestellte. Gleichwohl blieben Unterschiede zwischen beiden Gruppen bestehen, was sich nicht nur in unterschiedlichen Gesetzen und zuständigen organisatorischen Einheiten, sondern auch im Policy-Element der Versicherungspflichtgrenze niederschlug, welche Angestellte mit einem Jahreseinkommen von 15.000 Mark von der Versicherungspflicht befreite und eine zusätzliche einkommensbezogene Gruppenkonstruktion schuf.

Als wesentliche Legitimationskriterien in Bezug auf alle abhängig Beschäftigten wurden neben dem materiellen Sicherheitsbedürfnis der Rentner:innen vor allem die Anerkennung ihrer Lebensleistung und ihre Beteiligung an der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes hervorgehoben, was sowohl Reziprozität als auch die geteilte Identität aktueller und zukünftiger Rentner:innen als Arbeitnehmer:innen betont. Neben diesen auf Verdientheit rekurrierenden Kriterien identifizierte die Analyse Autonomie als weiteres Kriterium, welches die Nichteinbeziehung in die Pflichtversicherung von Angestellten ab einer bestimmten Einkommensgrenze legitimieren soll. Diese Nicht-Inklusion implizierte dabei keineswegs eine negative Konstruktion der Gruppe; auch wurde sie nicht damit begründet, dass diese Gruppe sozialpolitische Leistungen nicht »verdiente«. Eher wurden Angestellte als Gruppe konstruiert, die aufgrund ihrer Autonomie sozialpolitische Leistungen nicht in Anspruch nehmen müssten und somit von der Versicherungspflicht in der Rentenversicherung befreit werden sollten; Exklusion wird somit explizit zum Privileg erklärt.

Wie mehrdeutig allerdings die Unterscheidung von Arbeiter:innen und Angestellten ist, wird im Reformprozess an vielen Stellen deutlich. Als exemplarisch hierfür können die Verweise auf den Generaldirektor und den Fliesenleger gelten. Während ersterer von Befürworter:innen einer Beibehaltung der Besonderheiten der Angestellten angeführt wird und argumentativ auf Autonomie rekurriert, weisen Gegner:innen auf die Brüchigkeit der Erwerbsbiographie auch eines Generaldirektors hin und stellen somit die Autonomie von Angestellten infrage. Der »hochbezahlte Fliesenleger« hingegen wird sowohl eingeführt, um gleiche Bedürfnisse zwischen Arbeiter:innen und Angestellten herauszustellen und somit eine Inklusion beider Gruppen in die Rentenversicherung zu begründen als auch, um eine Autonomie beider Gruppen und somit die Exklusion gut bezahlter Arbeiter:innen und leitender Angestellter zu untermauern.

Anhand der Diskussion um Autonomie werden die komplexen Zielgruppenkonstruktionen und widerstreitenden Deutungskämpfe somit exemplarisch deutlich. Autonomie verweist auf relevante Kriterien der Legitimation der Gewährung sozialpolitischer Leistungen über Verdientheit hinaus und spielt bis heute in Reformdiskussionen eine wichtige Rolle, beispielsweise wenn es um die Einbeziehung von Selbständigen in die Sozialversicherung geht. Für die zukünftige Analyse der Legitimation sozialpolitischer Leistungen für bestimmte Gruppen – auch in einer international vergleichenden Perspektive – bedeutet dies, grundlegende Begründungsmuster des Wohlfahrtsstaates in den Blick zu nehmen (Nullmeier 2019), wofür auch die behandelten Debatten – etwa unter Verweis auf Solidarität zwischen den Generationen – konkrete Anhaltspunkte bieten.

Zugleich erschöpfen sich Diskussionen um In- bzw. Exklusion nicht in der Zuschreibung bestimmter Kriterien zu unterschiedlichen Gruppen. Dass Exklusion von Gruppen argumentativ auch als Entlastung des Sozialstaats konstruiert werden kann und somit wohlfahrtsstaatliche Rückbaudiskurse bedient, soll abschließend ein Zitat von Kalinke verdeutlichen, welches überdies eine interessante Perspektive auf die Konstruktion des »Goldenen Zeitalters« des Wohlfahrtsstaates wirft:

> »Sie werden doch zugeben müssen, daß die totale Versicherungspflicht, die ja ein wesentliches Merkmal des Wohlfahrtsstaates ist, in einem Zeitpunkt, in dem dieser Wohlfahrtsstaat in ganz Europa im Kreuzfeuer der Kritik steht, in einem Augenblick, in dem die Kritik an diesem Wohlfahrtsstaat selbst bei den Betroffenen laut wird, nämlich bei denen, die die Kosten dieses Staates zu tragen haben […], daß die totale Versicherungspflicht in einem solchen Zeitpunkt nicht angebracht ist.« (Deutscher Bundestag 1957a: 10192)

Literatur

Bichler, Barbara (1997), *Die Formierung der Angestelltenbewegung im Kaiserreich und die Entstehung des Angestelltenversicherungsgesetzes von 1911*, Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang.

Blum, Sonja/Kuhlmann, Johanna (2019), »Stories of How to Give or Take – Towards a Typology of Social Policy Reform Narratives«, in: *Policy and Society*, Jg. 38, H. 3, S. 339–355.

Blum, Sonja/Kuhlmann, Johanna (2021), »Which Criteria Guide Target Group Constructions? The Case of the COVID-19 Pandemic«, *DVPW-Kongress »Wir haben die Wahl! Politik in Zeiten von Unsicherheit und Autokratisierung«, 14.–16. September 2021.*

Deutscher Bundestag (1956), *Plenarprotokoll. 154 Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 27. Juni 1956.*

Deutscher Bundestag (1957a), *Plenarprotokoll. 184. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 16. Januar 1957.*

Deutscher Bundestag (1957b), *Plenarprotokoll. 187. Sitzung. Bonn, Montag, den 21. Januar 1957.*

Hegelich, Simon (2005), *Reformkorridore des deutschen Rentensystems*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hinrichs, Karl/Kangas, Olli (2003), »When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-Shifting Changes in German and Finnish Pension Policies«, in: *Social Policy & Administration*, Jg. 37, H. 6, S. 573–591.

Ingram, Helen M./Schneider, Anne L. (2015), »Making Distinctions: The Social Construction of Target Populations«, in: Frank Fischer/Douglas Torgerson/Anna Durnová u.a. (Hg.), *Handbook of Critical Policy Studies*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, S. 259–273.

Kocka, Jürgen (1981), *Die Angestellten in der deutschen Geschichte 1850–1980: vom Privatbeamten zum angestellten Arbeitnehmer*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Laenen, Tijs (2020), *Welfare Deservingness and Welfare Policy. Popular Deservingness Opinions and their Interaction with Welfare State Policies*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

Nullmeier, Frank (1993), »Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell«, in: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, S. 175–196.

Nullmeier, Frank (2013), »Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse«, in: Sabine Kropp/Sabine Kuhlmann (Hg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, Opladen & Toronto: Barbara Budrich, S. 21–43.

Nullmeier, Frank (2017), »Digitale Ökonomie und ihre Folgen für die Entwicklungsrichtung der gesetzlichen Rentenversicherung«, in: *Deutsche Rentenversicherung*, Jg. 72, H. 3, S. 249–272.

Nullmeier, Frank (2019), »Begründungen des Wohlfahrtsstaates«, in: Herbert Obinger/Manfred G. Schmidt (Hg.), *Handbuch Sozialpolitik*, Wiesbaden: Springer VS, S. 57–75.

Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. (1993), *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Öktem, Kerem G./Kuhlmann, Johanna/Nullmeier, Frank/González de Reufels, Delia (2021), »Sequences of Inclusion: The Case of Old Age Protection in the Ottoman Empire and the Republic of Turkey (1865–2020)«, *Annual Conference of RC19, International Sociological Association, 25.–27. August 2021.*

Schmähl, Winfried (2018), *Alterssicherungspolitik in Deutschland*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Schneider, Anne/Ingram, Helen (1993), »Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy«, in: *American Political Science Review*, Jg. 87, H. 2, S. 334–347.

Schneider, Anne L./Ingram, Helen (1995), »Social Construction (Continued): Reponse«, in: *American Political Science Review*, Jg. 89, H. 2, S. 441–446.

Schneider, Anne L./Ingram Helen M. (Hg.) (2005), *Deserving and Entitled*, Albany: State University of New York Press.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021), *Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt– Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Juni 2021*, Nürnberg.

van Oorschot, Wim (2000), »Who Should Get What, and Why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public«, in: *Policy & Politics*, Jg. 28, H. 1, S. 33–48.

van Oorschot, Wim (2006), »Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States«, in: *Journal of European Social Policy*, Jg. 16, H. 1, S. 23–42.

van Oorschot, Wim/Roosma, Femke/Meuleman, Bart/Reeskens, Tim (Hg.) (2017), *The Social Legitimacy of Targeted Welfare. Attitudes to Welfare Deservingness*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

Schulen als Laboratorien – Schulhygiene zwischen transnationalem Austausch und nationaler Sozialpolitik in argentinischen Kongressbeiträgen von 1913

Delia González de Reufels

Einleitung

»Unmengen von Luft und Licht, das ist die Hauptbedingung, welche die Schule zu erfüllen hat« stellt der erste Beitrag der Kongressakten des peruanischen schulhygienischen Kongresses von 1899 fest (República del Perú 1900: 1) und entfaltet auf diese Weise wichtige Grundsätze eines für Lateinamerika neuen und vielseitigen Feldes staatlicher Sozialpolitik. Es wurde als *higiene escolar* bzw. Schulhygiene bezeichnet, und es steht im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrages. Es hatte sich in Lateinamerika in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nach europäischem Vorbild auf dem Schnittfeld zweier dynamischer Felder sozialpolitischen Handelns herausgebildet, die es miteinander verband: Bildung und Gesundheit. Länder wie Mexiko (Menéndez Martínez 2021) sowie die Länder der Region des *cono sur*, im südlichen Südamerika, die als Pioniere der lateinamerikanischen Sozialpolitik gelten können (Huber/Stephens 2012), übernahmen die Schulhygiene früh und gaben ihr eine eigene Ausprägung. Die Länder des *cono sur* waren als Teil »eines Korridors der Ideen« eng miteinander verbunden (Kuhlmann u.a. 2020: 11), so dass ein rascher Austausch begünstigt und der Bedeutungszuwachs der Schulhygiene in einer ähnlichen zeitlichen Taktung möglich war. In diesem »Korridor der Ideen« konnten Innovationen, Konzepte sowie Bücher, Menschen, und Wissen konstant ausgetauscht werden, zudem stand die Region, die durch den La Plata Fluss geprägt ist, in vielfältigen transatlantischen Austauschbeziehungen (Bauck 2018) und empfing kontinuierlich auch neue Impulse aus Europa; die Schulhygiene nahm daran teil.

Das neue sozialpolitische Feld der Schulhygiene war auf die Schule bzw. auf diesen konkreten Raum hin ausgerichtet, dem sie eine neue Bedeutung zumaß. Die Institution Schule trat im Lichte der Schulhygiene als Ort der Krankheitsprävention und Gesundheitspflege, der wissenschaftlich fundierten Erziehung und Sozialisation hervor. Auf diese Weise entstand zugleich ein wirkmächtiges »Laboratorium« staatlichen sozialpolitischen Handels, das es zu untersuchen gilt. Das

Laboratorium Schule reiht sich dabei ein in eine Reihe von räumlichen Kontexten, die im Untersuchungszeitraum der sozialpolitischen Beobachtung und des Experiments dienten und zu denen beispielsweise neue Wohnquartiere und Gefängnisse, aber auch Krankenhäuser zählten (Cházaro García 2021). Überall dort wurden neue Maßnahmen erprobt und hinsichtlich ihrer Wirkung in einem klar begrenzten Rahmen bewertet. Darüber hinaus war allen sozialpolitischen Laboratorien gemein, dass sie als Räume potentiell radikaler Transformationen angelegt waren, die in die Gesellschaft ausstrahlen sollten.

Ein gemeinsames Kennzeichen aller sozialpolitischen Laboratorien war schließlich, dass in ihnen die Rollen klar verteilt waren: im Laboratorium Schule traf der Schüler als *Objekt* sozialpolitischer Eingriffe auf Vertreter des handelnden *Subjektes* Staat in Gestalt von Ärzten sowie Lehrpersonal. Hinzu kamen bald auch Schulinspektoren und Mitglieder des Schulmedizinischen Dienste, die alle *an* und *mit* ihren Objekten arbeiteten. Der Schulmedizinische Dienst selbst ging auf eine Initiative der Schulhygiene zurück.

Im Folgenden soll die Schule als ein wichtiges Laboratorium des sozialpolitischen Pioniers Argentinien anhand der Beiträge argentinischer Ärzte betrachtet werden, die am ersten auf amerikanischem Boden stattfindenden Internationalen Kongress der Schulhygiene teilnahmen.

Schulhygiene im *cono sur* und ihre Akteure

Die Anfänge der Schulhygiene liegen im westlichen Europa der 1830er Jahre, als Ärzte und Politiker unter dem Eindruck verheerender Choleraepidemien begannen, Schulgebäude und Schülerschaft unter hygienischen Gesichtspunkten zu betrachten (Parayre 2017: 89). Der eigentliche Schwerpunkt lag zunächst darauf, das Lernumfeld hygienischer zu machen und die Verbreitung von epidemischen Krankheiten aufzuhalten. So war die Schulhygiene zunächst auch wenig überraschend nur ein weiteres Feld der Hygiene, das ab 1860 als selbstständiges Feld sichtbar wurde. Es trat fortan mit eigener Bezeichnung, eigenen Schriften und nationalen Tagungen hervor (Parayre 2017: 89). Die Schulhygiene war nun auch bei den Internationalen Hygiene Kongressen vertreten, die seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert regelmäßig stattfanden (Parayre 2017: 89–90). Diese Großveranstaltungen wiesen ihrerseits darauf hin, dass Öffentliche Gesundheit längst eine internationale Dimension erlangt hatte und die Bekämpfung von Epidemien sowie die Verbreitung medizinischen Wissens und medizinischer Praxis nationale Räume in selbstverständlicher Weise überschritt (Birn 2017: 20–41). Eigene internationale Kongresse für Schulhygiene entstanden zu Be-

ginn des 20. Jahrhunderts und wurden zum wichtigen Forum des Austausches, das maßgeblich zur Verbreitung der Schulhygiene, ihrer Ideen und Methoden beitrug.

Im *cono sur* wurde die Schulhygiene in Folge des expandierenden öffentlichen Schulwesens und eines neuen staatlichen Interesses an Kindern rezipiert. Wie zuvor in Europa, begünstigten hoch infektiöse und endemische Krankheiten den Bedeutungszuwachs dieses Feldes, weil die Schulhygiene bei noch nicht heilbaren, aber verbreiteten Erkrankungen wie der Tuberkulose und der Syphilis wirksame Prophylaxe versprach. Auch Epidemien, wie die 1886 abermals ausgebrochene Cholera, weckten in Argentinien das Interesse an der Schulhygiene (Armus 2011); dabei wurde die »Epidemie« des Alkoholismus mitgedacht, die im Laboratorium Schule ebenfalls bekämpft werden sollte.

Schriften argentinischer, chilenischer und uruguayischer Ärzte zum Thema belegen die Breite der Schulhygiene im *cono sur* Ende des 19. Jahrhunderts, als Schulen in Chile und Argentinien als Orte der Körperertüchtigung entdeckt wurden (González de Reufels 2020: 124–127). Schulhygienische Themen im engeren Sinne waren, wie eine US-amerikanischen Fachpublikation von 1913 hervorhob, Schulorganisation, Heizung, Belüftung und Ausstattung (W.H.B. 1913: 268). Allerdings sollten bald andere Aspekte hinzutreten: diese Tendenz manifestierte sich in den 1880er Jahren in den Schriften chilenischer Ärzte zur Schulhygiene, etwa im Band des Mediziners Ricardo Dávila Boza, der den Schwerpunkt auf das Schulgebäude und die Vermittlung der Hygiene sowie die erforderlichen Unterrichtsmaterialien legte (Dávila Boza 1884). Wenig später zählte der chilenische Arzt Tomás Ríos González in seiner kurzen schulhygienischen Schrift die in Chile endemischen Erkrankungen auf und stellte die Verbindung zwischen privater Hygiene und Öffentlicher Gesundheit her. Außerdem empfahl Ríos González feste Tagesabläufe für Schüler und diskutierte, ob es Schulferien geben sollte und wie diese zu organisieren seien (Ríos González 1888). Argentinische Ärzte betonten ihrerseits in Übereinstimmung mit europäischen Fachvertretern, dass frische Luft daheim und in der Schule, körperliche Ertüchtigung im Freien sowie Sommerlager zu den wirksamsten Mitteln der Tuberkulose-Prävention gehörten (Armus 2011: 289–290). In diesen Schriften wird eine professionelle Elite greifbar, die sich selbst als eng verbunden mit europäischem medizinischem Fortschritt beziehungsweise der europäischen Moderne sah. Ihr Verständnis der Medizin und der Öffentlichen Gesundheit war nicht zufällig hoch politisch (Cueto/Palmer 2015: 59), denn sie sahen sich als Treiber umfassender gesellschaftlicher Reform.

Weil diese Ärzte Bildungsfragen mit denen der Öffentlichen Gesundheit verband, fügte sich die Schulhygiene passgenau in die lateinamerikanischen Reform- und Modernisierungsanstrengungen des späten 19. Jahrhunderts ein, in dem auch ein wirkmächtiges Narrativ von der Notwendigkeit der »Rettung«

der Kinder und ihrer Familien entstand (García Alcaraz/Oropeza Sandoval 2016). Es fand seine Entsprechung in den europäischen Narrativen der so genannten »neuen Philantrophen« fand (Dupont-Bouchat 2002: 555–558), denn in Europa wie in Lateinamerika ging es einerseits um die Eindämmung kindlicher sowie jugendlicher Delinquenz und um die »moralische Rettung« der Kinder. Andererseits bezog sich das Narrativ auf den Erhalt der kindlichen Gesundheit und die Bekämpfung der hohen Kindersterblichkeit, die in den Ländern des *cono sur* sowohl als Ursache einer prekären Demografie als auch als stigmatisierender Ausweis fehlender Moderne verstanden wurde (Chávez Zúñiga 2019; Mazzeo 2007).

Während das Interesse an der körperlichen Gesundheit der Kinder etwa zur Reglementierung von Kinderarbeit (Kuznesof 2009) führte, erwies sich die »moralische Rettung« als schwieriger. Da Kinder viele Stunden in der Schule verbrachten, eröffnete sich dem Staat in diesem Laboratorium allerdings eine einzigartige Möglichkeit direkter Einflussnahme. Zugleich bot die Schulhygiene praktische Lösungen für den konstatierten Mangel an zukunftsfähigen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern an, die den Prozess der Industrialisierung mittragen könnten und als Arbeitskräfte verlässlich einsetzbaren waren (Menéndez Martínez 2021). So führte für den Chilenen Ríos González alleine die Hygiene zu »starken, robusten und mutigen Nationen« (Ríos González 1888: 8). Das Fehlen geeigneter Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sah die Schulhygiene sowohl als medizinisches als auch als pädagogisches Problem an: Schulen sollten neben der Vermittlung von Grundfertigkeiten auch der »Verbesserung« der Schülerschaft in körperlicher, geistiger, moralischer und sozialer Hinsicht dienen (Ríos González 1888: 8). Interessanterweise verschob die Schulhygiene so die Grenzen zwischen Öffentlicher Gesundheit und privater Gesundheitspraxis und bestimmte beispielsweise in den USA das Verhältnis zwischen Staat und Eltern im Bereich der Kindergesundheit neu (Meckel 2013: 4).

Kindern, beziehungsweise Schülerinnen und Schülern kam eine herausragende Bedeutung zu, weil die lateinamerikanischen Staaten auf die Gesundheit und Arbeitskraft der neuen Generationen, auf deren Disziplin, Respekt gegenüber staatlicher Obrigkeit, Fertilität und Wehrkraft angewiesen waren; sie standen für die Zukunft der Nation und galten als nationale Ressource (Schell 2004: 560; Menéndez Martínez 2021). Kindergesundheit wurde im Zusammenhang der Staatsbildung erstmals als staatliche Aufgabe begriffen, zugleich wurde die Übernahme der staatlichen Verantwortung für die Gesundheit der Jugend als Teil des Aufbruchs in die Moderne verstanden (Birn 2007: 683, 686). Zu diesem Aufbruch gehörte auch, dass der Wissenschaft seitens des Staates besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

Die Wissenschaftlichkeit der Schulhygiene, ob nun real oder angenommen, trug sehr zu ihrer Popularisierung im *cono sur* bei. Das lag nicht zuletzt an den Prozessen der Staatsbildung, zu deren Zeit wissenschaftliche und pseudowissenschaftliche Ideen in Lateinamerika ein besonderes Ansehen genossen, als »Wissenschaft zum Schlachtruf einer modernen, säkularen Elite wurde« und einen festen Platz im Denken der politisch Verantwortlichen einnahm (Stepan 1996: 40). Wissenschaftliche Erkenntnis und Wissen aus dem Bereich der internationalen Gesundheit fanden bereits im 19. Jahrhundert Eingang ins Regierungshandeln und wurden früher in der Sozialpolitik wirksam als in der Geschichtswissenschaft gemeinhin angenommen (Weindling 1995: 305), wobei Wissenschaft in Lateinamerika, wie auch in Europa, als wert- und ideologiefrei galt und wissenschaftliche Lösungen als etwas präsentiert wurden, das nur im Interesse aller sein konnte. Das erklärt auch das *timing* der Schulhygiene, die der mexikanische Präsident Porfirio Díaz und seine Berater zu einer Zeit implementierten (Meníndez Martínez 2021), als Wissenschaft als Ausweis der Moderne und Teil der eigenen nationalen Identität betrachtet wurde (Priego 2008). Insgesamt herrschte die Meinung vor, dass es für alle nationalen Probleme wissenschaftliche Lösungen gäbe und dies auch für Bevölkerung gälte. Das erklärt den Aufstieg der Eugenik in Lateinamerika, die als Bewegung nationale Grenzen überschritt (Kühl 2014). In Lateinamerika nahm sie seit ihren Anfängen auf den intellektuellen Grundlagen des Positivismus und des Sozialdarwinismus allerdings eine eigene Richtung (Stepan 1996). In Argentinien war das Interesse an Eugenik, anders als in Mexiko, allerdings nicht durch eine große indigene Bevölkerung bedingt, sondern vor allem das Ergebnis der Hinwendung nationaler Eliten zu europäischen Vorbildern (Reggiani 2010: 288). Diese Hinwendung begünstigte auch die rasante Entwicklung der lateinamerikanischen Schulhygiene, die in Argentinien wie in anderen Ländern eugenisches Gedankengut aufnahm.

Die großen internationalen Kongresse trugen ebenfalls zum Erfolg der Schulhygiene in Lateinamerika bei. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war die Schulhygiene zu einer großen transnationalen Bewegung geworden, an der die Staaten des *cono sur* enthusiastisch Anteil nahmen. Die transnationale Bewegung bot den Lateinamerikanern die Möglichkeit zum Austausch untereinander und mit den Europäern, auch gab es ein Interesse daran, die Schulhygiene und die damit verbundene Bewegung aktiv mitzugestalten, um sich als fortschrittlich und modern präsentieren zu können. Es ging dabei nicht nur um Kooperation, sondern auch um Wettbewerb, und es ist bezeichnend, dass der Präsident der argentinischen Delegation beim vierten internationalen Kongress von 1913 in Buffalo, USA, vortrug, dass man mit »Enthusiasmus« zum Kongress gereist sei. Man befinde sich inmitten eines »modernen sanitären Kreuzzuges«, der auf die Grundfesten der Schulen ziele, die es in jeder Hinsicht zu reformieren gälte (Vidal/Robertson o.J.:

13). Bei diesen Reformen kam auch dem spezialisierten Schrifttum eine besondere Rolle zu, das in den argentinischen Beiträgen referiert wird. Auch nahmen die argentinischen Delegierten auf die neuen europäischen und US-amerikanischen schulhygienischen Einrichtungen bzw. Institutionen Bezug (Vidal/Robertson o.J.: 15). Schulhygiene, so wird anhand der argentinischen Vorträge von 1913 deutlich, lebte von den Beobachtungen im eigenen Laboratorium und von der genauen Beobachtung der Laboratorien der anderen. Sie war insofern sowohl lokal und national als auch inter- und transnational geprägt und von der Verbindung dieser Einflüsse maßgeblich beeinflusst.

Von den sorgfältig vorbereiteten Beiträgen der argentinischen Delegation erschienen im Nachgang zum Kongress sechs Vorträge in einem schmalen Band, der die spanischen Originaltexte in zum Teil gekürzter Fassung sowie deren englische Übersetzungen enthält und auf ein Fachpublikum daheim und im Ausland zielt. Die Beiträge stellten die »argentinischen Fortschritte« im Bereich der Schulhygiene vor, was als eigentliche Mission der Kongressteilnahme der argentinischen Experten bezeichnet wird (Vidal/Roberston o.J.: 3). Zugleich sollten die Handlungsfelder vorgestellt werden, die in Argentinien besondere Aufmerksamkeit genossen und die eigenen schulhygienischen Anstrengungen maßgeblich kennzeichneten (Vidal/Robertson, o.J.: 4). Daher erlauben die publizierten Beiträge eine Aussage darüber, welchen Themen aus Sicht der Delegation von 1913 eine herausragende Bedeutung zukam, die zugleich auch unterschiedliche Ebenen der Schulhygiene ansprachen: die Vorträge zur argentinischen Demografie, zu Waldschulen, Intelligenzmessung, Anti-Alkoholismus-Bewegung, Zahngesundheit und Organisation der Schulhygiene stellten Überlegungen dazu an, wie die Erfolge der Schuldhygiene gemessen und diese auch operationalisiert werden konnten. Ferner ging es darum herauszufinden, wie sich die Disziplin und ihre Erkenntnisse in die umfassenden Anliegen der sozialpolitischen Felder der Bildung und der Gesundheit erstens einfügte und zweitens zu ihnen beitrug. Im Folgenden sollen die drei erstgenannten Kongressbeiträge genauer untersucht werden.

Schulen als »Laboratorien« der argentinischen Demografie, der Tuberkulosebekämpfung und der Intelligenzmessung

Den zeitgenössischen Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Kongresses von Buffalo boten die argentinischen Experten einerseits anschauliche Einblicke in die schulhygienische Praxis in Argentinien. Andererseits machten sie deutlich, dass

Argentinien die Schulhygiene und ihre Grundsätze nicht nur rezipierte, sondern hierzu eigene weiterführende Beiträge leistete. Die argentinischen Delegierten nahmen für sich in Anspruch, einen wichtigen Anteil an der schulhygienischen Wissensproduktion und an der zukünftigen Entwicklung des Feldes zu haben. Darüber hinaus belegen die Beiträge die Bedeutung eugenischen Denkens für die argentinische Schulhygiene. Schließlich werden in ihnen die Hoffnungen manifest, die sich mit der Schulhygiene verbanden, denn, so stellte der Arzt Antonio Vidal, in seinem Beitrag über Demografie und Schulhygiene fest, »Gesellschaften müssen heute das breite Programm der kindlichen und schulischen Hygiene auf die beste mögliche Weise füllen« (Vidal/Robertson o.J.: 19) und für sich nutzbar machen.

Vidal war Direktor des sogenannten *Servicio de Sanidad Escolar e Infantil*, des nationalen Dienstes, der für alle Fragen rund um die Schulgesundheit verantwortlich war. Er war zudem Leiter des psychologischen Pädagogischen Laboratoriums der *Escuela Normal* in Buenos Aires, der Institution, die Lehrer ausbildete (Vidal/Robertson o.J.: 1). Dort lehrte er auch, so dass er sich in seinem beruflichen Alltag beständig in den sozialpolitischen Feldern der Gesundheit und Bildung bewegte und sie in seiner Arbeit verband. Zu diesen offensichtlichen Verbindungen zählte für Vidal, dass die Erfolge der schulhygienischen Maßnahmen durch Bevölkerungszählungen und eigene demografische Erhebungen gemessen würden, die Aussagen über den Zustand der Bevölkerung und ihre räumliche Verteilung zuließen. Die »Entvölkerung« Argentiniens beziehungsweise besonderer Landstriche war für ihn ebenso besorgniserregend wie die hohe Säuglings- und Kindersterblichkeit, die er auf soziales Elend sowie auf Unwissenheit der Mütter zurückführte; eine Deutung, die in vielen lateinamerikanischen Ländern seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert verbreitet war (Birn 2007: 685). Schließlich regte Vidal an, dass die kommenden schulhygienischen Kongresse, dem argentinischem Vorbild folgend, das Verhältnis zwischen Schulhygiene und demografischer Entwicklung ausleuchten sollten.

Ein Laboratorium der besonderen Art stellte zweifellos die »escuela al aire libre« dar, die im zweiten Beitrag im Mittelpunkt stand. In diesem Beitrag treten die Interessen des Arztes Carlos Robertson deutlich hervor, der als Professor an der Medizinischen Fakultät der Universität von Buenos Aires lehrte (Vidal/Robertson o.J.: 1). Die vorgestellte Schule kann man wortwörtlich als »Freiluftschule« übersetzen, sie ist im deutschsprachigen Raum vor allem als »Waldschule« bekannt. Die Waldschule ist in der jüngeren historischen Forschung zu Lateinamerika als ein »medizinisch-pädagogischer Komet« bezeichnet worden (Dalben 2019: 2), der nach seinem Erscheinen zu Anfang des 20. Jahrhunderts schnell verglühte und in den 1950ern Jahren nahezu ganz verschwand. Der Kongressbeitrag bildete die Anfänge dieses Schultyps ab, er griff hierzu auch

auf eine Reise von 1913 von Vidal nach Europa im Auftrage der argentinischen Regierung im Jahr 1912 zurück (Vidal/Roberston o.J.: 43). Diese Observationsreise diente der Sammlung von Informationen über diesen Schultyp, der unter anderem in Deutschland und Frankreich verbreitet war und der als eine besondere Manifestation der schulhygienischen Programmatik von der Schule als Ort der Bekämpfung von Krankheiten gelten kann. Zur Prophylaxe der Tuberkulose beschritt die Waldschule neue Wege, indem sie nahezu alle schulischen Aktivitäten an der frischen Luft stattfinden ließ. In seinem Beitrag zum Thema zeigte sich der argentinische Arzt Vidal besonders von einer Waldschule in Charlottenburg beeindruckt, der er Vorbildcharakter zuschrieb, auch wenn er die von ihm besuchten Schulen in Frankreich und Italien ebenfalls hervorhob (Vidal/Roberston o.J.: 41; 43). In Argentinien würde es darum gehen, so Vidal, die Vorzüge aller dieser ausländischen Schulen miteinander zu verbinden und um jene der eigenen Waldschulen zu erweitern, so dass dieser neue Schultyp vom internationalen Wissen profitieren könnte und zugleich auf lokale Bedingungen ausgerichtet wäre (Vidal/Robertson o.J.: 50).

Diese Verbindung internationaler Ideen und Vorbilder mit lokalen Erfordernissen und Möglichkeiten prägten die Waldschule auch in anderen Ländern des *cono sur* (Dalben 2019: 5). Allerdings waren in Argentinien Schulen dieser Art im Jahre 1913 noch selten, und die Anzahl der in ihnen betreuten Schüler im Vergleich zur Gesamtzahl der Schulpflichtigen gering. Wenn auch Argentinien eine Vorreiterrolle einnahm und andere Länder um diese Zeit erste Waldschulen eröffneten, verlief der Ausbau dieser Schulform langsam. Denn, so, erklärten Vidal und Robertson in ihrem Kongressbeitrag, der Ausbau war langwierig und teuer (Vidal/Roberston o.J.: 45). Daher plädierten beide Ärzte für die Integration von Elementen der Waldschule in existierende Schulen und regten an, alle Schulen um offene Plätze im Freien zu erweitern sowie Spielplätze anzulegen und Turngeräte draußen aufzubauen (Vidal/Robertson o.J.: 41). Auch sollten Parks und öffentliche Gärten entstehen und die Schulumgebungen auf diese Weise neugestaltet werden. Schließlich empfahlen Vidal und Robertson, vorhandene Räume an der frischen Luft kreativ zu nutzen und verwiesen auf Dachterrassen und Innenhöfe (Vidal/Robertson o.J.: 51), was sie als pragmatisch und kostengünstig ansahen.

Tatsächlich waren in Argentinien zum Zeitpunkt des Kongresses von Buffalo bereits Elemente der Waldschule in einige bestehende Schulen übernommen worden. Zudem existierte eine Mischform dieses Schultyps, mit dem sich unterschiedliche Aufträge verbanden, die auch im Beitrag von Vidal und Robertson große Aufmerksamkeit fanden: die »Escuelas para niños débiles«. Von diesen Schulen für so genannte schwache und kranke, oder schwächliche Kinder gab es 1913 bereits zwei in der Hauptstadt Buenos Aires, zwei weitere sollten alsbald eröffnet werden, dazu waren zusätzliche nach Angaben der beiden argentinischen

Ärzte in Planung. Diese Schulen waren unter dem Druck der so genannten *Liga Argentina Contra la Tuberculosis,* der Argentinischen Anti-Tuberkulose Liga entstanden, die unter anderem vom argentinischen Arzt Emilio Coni im Jahre 1901 mitbegründet worden war (Reber 2000: 520–523), und sie hatten große Zustimmung unter den führenden Köpfen der Öffentlichen Gesundheit in Argentinien gefunden (Armus 2011: 298–300). Die Schulen lagen inmitten der Hauptstadt, in der Vidal und Robertson etwa 5500 bis 6000 Schüler vermuteten, die als schwächlich beziehungsweise kränklich zu kategorisieren waren (Vidal/Robertson o.J.: 49). Der gegen Ende des 19. Jahrhunderts in Argentinien gegründete Schulmedizinische Dienst spielte hierbei eine zentrale Rolle, weil er Schulkinder als »körperlich unzulänglich« sowie als prädisponiert für Tuberkulose und andere Erkrankungen einstufte (Vidal/Robertson o.J.: 44). Bezeichnenderweise wurden hier rassistische Vorstellungen wirksam, weil der Abstammung der betroffenen Kinder besondere Bedeutung beigemessen und familiäre Armut als ein entscheidender Faktor angesehen wurde (Armus 2011: 223, 303). Eine Prädisposition für Tuberkulose war folglich vor allem sozial kodiert, so dass sich hinter dem vermeintlich medizinischen Befund letztlich die Beobachtung sozialer Ungleichheit verbarg. Schließlich entschied auch die soziale Schicht über die Behandlung erkrankter Kinder (Reber 2000).

Die Schulen für die so genannten schwächlichen Kinder wiesen alle entscheidenden Elemente eines Laboratoriums auf: der Alltag der Mädchen und Jungen folgte einer klar geregelten Ordnung, die streng durch Lehrpersonal überwacht wurde. Kinder hatten Routinen zu folgen und wurden dabei unablässig beobachtet, auch wurden sie gewogen und gemessen und diese Werte aufgezeichnet. Alle Erfolge dieser Schule, so die Überzeugung der Ärzte Vidal und Robertson, zeigten sich an den Schülern selbst und konnten nur so dokumentiert werden, weshalb die Kinder regelmäßig ärztlich untersucht und, ganz im Sinne des Zeitgeistes, anthropometrisch vermessen wurden (Vidal/Robertson o.J.: 44).

Die beschriebenen beiden Einrichtungen erinnern an die von Michel Foucault postulierten »pädagogischen Maschinen« und an die in *Überwachen und Strafen* von ihm festgehaltene Disziplinierung durch das Schulgebäude und die Ordnung, die ihm innewohnte (Foucault 1994: 223). Mit welchen weiteren Maßnahmen die Disziplin, die Gesundheit und die allgemeine Leistungsfähigkeit der nationalen Bevölkerung hergestellt werden konnte, wurde im Laboratorium Schule noch genauer untersucht und die Bedeutung der so gewonnenen Erkenntnisse für andere Felder sozialpolitischer Intervention bewertet.

Unterrichtet wurden die Schülerinnen und Schüler durch besonders ausgewähltes Lehrpersonal, mit dem sie viel Zeit an der frischen Luft und in der Sonne verbrachten. Auch wurde die schulhygienische Programmatik darin greifbar, dass im Freien Körperübungen gemacht, draußen gespielt und gemalt wurde.

Ferner erhielten die Kinder regelmäßige und gesunde Mahlzeiten, auch gab es feste Ruhe- und Schlafzeiten, die von Vidal und Robertson als besonderes Merkmal der Schule für »schwächliche Kinder« bezeichnet wurden. Obschon die frische Luft das auffallendste Merkmal dieser Schule gelten konnte, war es nicht ihr einziges und sicherlich nicht ihr prägendstes Kennzeichen (Vidal/Robertson o.J.: 47).

Die Zeitpläne der Schule vermittelten Ordnung und Disziplin und sollten zusammen mit den übrigen Maßnahmen daran mitwirken »auf die effizienteste Weise«, die Gesundheit der Kinder wiederherzustellen (Vidal/Robertson o.J.: 44), die nach Ansicht der Ärzte alle aus schwierigen und ungeordneten familiären Verhältnissen kamen. Dieses Laboratorium war ganz offensichtlich für die Armen und diejenigen konzipiert, die für die argentinischen Ärzten die so genannten Massen und damit die sozial anderen repräsentierten. Das erklärt auch, warum die Ärzte Vidal und Robertson die tägliche Rückkehr der Schülerinnen und Schüler in ihre Familien als schädlich ansahen und lieber unterbunden hätten (Vidal/Robertson o.J.: 45). Dazu hätten diese Schulen allerdings zu Internaten umgebaut werden müssen, die es in Gestalt von Sommerlagern durchaus schon gab (Reber 2000: 524). In der vorherrschenden Praxis markierte die Rückkehr in die Familie den Aufbruch der Schülerinnen und Schüler aus dem Laboratorium und die Rückkehr in ihre alte Umgebung, so dass in diesen Zeitfenstern jede Möglichkeit der Beobachtung ausgesetzt war; mit dem Verlassen des Schulgebäudes und des Schulgeländes endete auch der Zugriff des Staates auf die Kinder.

Die argentinischen Waldschulen wurden von Vidal und Robertson nicht nur für schwächliche Kinder vorgesehen, sondern auch für bereits erkrankte Schulkinder und für diejenigen als wünschenswert bezeichnet, die unter so genannten »schweren Umständen« die Schule besuchten. Sie lebten in einem sozialen Umfeld, das Erkrankungen angeblich Vorschub leistete und als problematisch galt (Vidal/Robertson o.J.: 48–49). Damit wurde hier ein Schultyp präsentiert, der ausgebaut und so umgestaltet werden sollte, dass er weitaus größere Teile der städtischen Kinder und Jugendlichen aufnehmen konnte. Alleine in der Stadt Buenos Aires mit ihren 1,4 Millionen Einwohnern war für Vidal und Robertson für etwa 25.000 Schulkinder der Besuch der Waldschule angezeigt (Vidal/Robertson o.J.: 49).

Ziel der Schulen sollte sein, Krankheiten wie die Tuberkulose einzudämmen und die physische Konstitution der argentinischen Schulkinder zu verbessern (Vidal/Robertson o.J.: 51). Ferner ging es darum, dem Staat die Gelegenheit zu geben, aktiv auf die Körper der Jungen und Mädchen einwirken und die dazu gewählten Verfahren prüfen und bewerten zu können. Schließlich sprachen sich die Ärzte Vidal und Robertson dafür aus, Kindern aus Familien, die als ungeeignet bis krankmachend charakterisiert wurden, längere Aufenthalte außerhalb

der Stadt zu ermöglichen (Vidal/Robertson o.J.: 51). Die Waldschule würde diesen Kindern nicht nur frische Luft, sondern in jeder Hinsicht gesündere Lebensverhältnisse bieten. Interessanterweise wird der offen repressive Charakter der hier unterbreiteten sozialpolitischen Intervention von den beiden Ärzten nicht kommentiert, er wurde von ihnen möglicherweise auch nicht reflektiert.

Schließlich ermöglichte das Laboratorium Schule es dem Staat nicht nur, mehr über die gesundheitliche Verfassung seiner Schulkinder zu erfahren, sondern auch deren Intelligenz zu erfassen. Mit der Messung der Intelligenz von Schulkindern hatte sich der Arzt Antonio Vidal schon länger befasst und hierzu die maßgebliche Fachliteratur rezipiert sowie bekannte Experimente um eigene Versuche ergänzt. Diese Experimente richteten sich nicht mehr nur auf »schlechte Schüler«, sondern auch auf »psychisch normale […] und sogar supernormale« Schüler (Vidal/Robertson o.J.: 57). Hier ging es Vidal auch um etwas, was er als die Verbindung der »Untersuchungen und Experimente des Labors mit denen der Pädagogik« bezeichnete. Unterschiedliches experimentelles Design aus der medizinischen Forschung und der pädagogischen Diagnostik sollten dazu genutzt werden, tiefere Einblicke in das zu gewinnen, was der Arzt als die »Ökonomie und die Produktivität der mentalen Energien« bezeichnete. Hier stellten sich auch Fragen nach der Bewertung der beobachteten Intelligenz, nach ihrer Entwicklung und ihrer Vorteile für das Individuum (Vidal/Robertson o.J.: 57). Das ging mit einer Klassifikation von Schülerinnen und Schülern einher, die im schulhygienischen Programm ursprünglich nicht angelegt war, die sich aber für das Laboratorium Schule besonders anbot: einerseits sollten alle Ergebnisse der experimentellen Beobachtung zur Einteilung der Schülerinnen und Schüler hinsichtlich ihrer Intelligenz in normal bis durchschnittlich, überlegen und exzeptionell, oder auch »super-normal« führen; andererseits sollte diese Klassifikation von weitreichendem Nutzen sein. Sie sollte dazu dienen, pädagogische Methoden und Konzepte zu entwickeln sowie eine frühe Auswahl von Kindern vorzunehmen, persönliche Fähigkeiten herauszuarbeiten und berufliche Eignungen zu bestimmen (Vidal/Robertson o.J.: 58–59).

In dem von Antonio Vidal vorgeschlagenen Forschungsprogramm, in den vorgesehenen Anwendungen der Forschungsergebnisse und auch in der verwendeten Sprache wird eugenisches Denken greifbar, das zu Beginn des 20. Jahrhunderts unter argentinischen Ärzten verbreitet war. Es passt auch zur Initiative von Vidal drei Jahre später, als er im Kontext des ersten nationalen Medizinerkongresses in Argentinien die Gründung einer eigenen argentinischen Gesellschaft für Eugenik anregte (Vallejo 2018: 16–19). Diese wurde schließlich 1918 gegründet, als in einer Reihe lateinamerikanischer Länder vergleichbare Gesellschaften entstanden, die von ihren europäischen Pendants stark beeinflusst waren und in Lateinamerika dazu beitrugen, eugenisches Gedankengut weiter zu verbreiten (Cueto/

Palmer 2015: 164–166). Tatsächlich hatte es in Argentinien eugenische Ideen seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert gegeben (Nari 1999). Allerdings hatte sich die katholische Kirche dort deutlich gegen die Maßnahmen der so genannten negativen Eugenik ausgesprochen (Rodríguez 2006: 245–246), die aber nur ein Teil der lateinamerikanischen eugenischen Bewegung waren (Armus 2016). Die Anschlussmöglichkeiten der schulhygienischen Ansätze an die Eugenik sind indessen offensichtlich, denn die Überzeugung, man könne kindliche Körper formen und geistige Fähigkeiten optimieren, harmonierten mit eugenischen Vorstellungen. In der Folge war es für Ärzte wie Vidal leicht, die Verbindungen zwischen Schulhygiene und Eugenik aufzugreifen.

Die Verwendung der Bezeichnung »Labor« durch Vidal wies ausdrücklich auf seine Tätigkeit an der Lehrerausbildungsstätte in der Hauptstadt hin, es war auch ein Verweis auf die Wissenschaftlichkeit seiner Forschungsarbeit und auf den wissenschaftlichen Versuchsaufbau im Sinne der Medizin, der dokumentier- und reproduzierbare Ergebnisse garantierte. Von besonderem Interesse ist hier die Tatsache, dass dieser Versuchsaufbau seinen Platz in der Schulhygiene fand, die damit signifikant erweitert wurde. Die Pflege der körperlichen und geistigen Gesundheit der Schülerschaft sollte ergänzt werden um eine Diagnostik, die für die Entwicklung der geistigen Fähigkeiten des Kollektivs, nicht unbedingt des einzelnen Individuums, wichtig werden sollte. Zugleich sollte über den weiteren Ausbildungsweg und die beruflichen Möglichkeiten entschieden werden. Damit konnte die Schule als eine Institution gedacht werden, die zu einem frühen Zeitpunkt über die Entwicklung der nationalen Arbeitskräfte entschied und die Weichen für die wirtschaftliche Dynamik des Landes zu stellen vermochte. Ihre Bedeutung als Stätte der Vermittlung von Grundfertigkeiten wie Lesen und Schreiben trat hinter diese neuen Möglichkeiten zurück.

Schlussbetrachtung

Die Entwicklung der Sozialpolitik in Lateinamerika wurde von Laboratorien beeinflusst, die als Räume der Beobachtung, des Experimentierens und der Transformation verstanden werden. Dort wurden sozialpolitische Interventionen erprobt und evaluiert, die in die Gesellschaft ausstrahlen und diese verändern sollten. Der Aufstieg der Schulhygiene ließ die Schule, in der die sozialpolitischen Felder der Bildung und der Gesundheit zusammentrafen, in den Ländern des *cono sur* im ausgehenden 19. Jahrhundert zu einem wichtigen sozialpolitischen Laboratorium werden, dessen Erkenntnisse in das Bildungswesen und das Gesundheitswesen gleichermaßen ausstrahlen sollten.

Auffallend ist, dass die Schulhygiene als eine sehr dynamische transnationale Bewegung hervortritt, an der die Länder des *cono sur* und insbesondere Argentinien regen Anteil nahmen und zu der sie eigene ambitionierte Beiträge leisteten. Mit diesen Beiträgen, die sie im Rahmen von regionalen und internationalen Kongressen ausstellten, traten sie in einen Austausch und Wettbewerb, der sowohl nach innen, das heißt in die eigenen Länder, als auch nach außen, das heißt nach Europa und das übrige Amerika wirkte.

Dabei ist auch bedeutsam, dass die Programmatik der Schulhygiene mit ihrer Betonung von Bewegung, Licht, Wasser und Luft und gesunder Ernährung, mit wissenschaftlicher Erkenntnis sowie mit Kontrolle und Zwangsmaßnahmen zusammenspielte, um die Körper der Kinder zu formen und gesund zu erhalten. Allerdings gehört zur Geschichte der lateinamerikanischen Schulhygiene auch, dass in vielen Ländern die Ziele weniger hochgesteckt waren und es dort hauptsächlich nur darum ging, Schulen in Institutionen zu verwandeln, die der Gesundheit, der körperlichen wie auch der geistigen, zumindest nicht schadeten. Das war bei den oft nur angemieteten, dunklen und schlecht belüfteten und daher denkbar ungeeigneten Schulgebäuden mithin oft der Fall. Auch war ungeeignetes Lehrpersonal als Problem erkannt worden.

In Argentinien wie in den lateinamerikanischen Ländern, die ambitionierter und in finanzieller Hinsicht leistungsfähiger waren, ging es darum, Kinder dahingehend zu erziehen, dass sie auf ihre Körper achteten und diese im späteren Leben aus eigenem Antrieb gesund erhielten. Daran war den politischen wie den professionellen Eliten Argentiniens besonders gelegen, die in der Schulhygiene eine Möglichkeit erkannten, die Schülerinnen und Schüler zu fleißigen, gesunden, sauberen, disziplinierten, ordentlichen und respektvollen Bürgerinnen und Bürger der Zukunft heranwachsen zu lassen. In diesem Sinne kam der Schulhygiene bei den argentinischen Anstrengungen um Modernisierung eine herausragende Rolle zu. Die Vorreiterrolle in der Sozialpolitik war zudem Teil der vielfältigen Bemühungen, zu den so genannten entwickelten Ländern Europas, aber auch zu den USA, aufschließen zu können. Außerdem bot die Schulhygiene mit ihren Kongressen die Gelegenheit, bereits Erreichtes vor einem internationalen Publikum auszustellen. Das war insbesondere für Argentinien attraktiv, das sich als hoch entwickeltes Land präsentierte, das auf Augenhöhe mit den europäischen Ländern und mit den USA auftreten konnte.

Die hier genauer betrachteten drei Beiträge greifen hinsichtlich der in die Zukunft gerichteten Erwartungen an die Schulhygiene und des angenommenen Potentials des Laboratoriums Schule schlüssig ineinander. In ihnen wird die Rolle der Schule als Raum der Beobachtung und des Experimentierens deutlich, zugleich zeigen sie auf, dass sich eugenisches Denken durchsetzte und in selbstverständlicher Weise im Laboratorium ihren Platz fand. Schließlich vermitteln

die drei Beiträge einen Eindruck vom Vertrauen der beiden argentinischen Ärzte in die Möglichkeit, über die Schule ordnend in die Gesellschaft eingreifen und die argentinische Moderne gestalten zu können. Zu dieser Moderne gehören die Schulhygiene und die sozialpolitischen Laboratorien unbedingt dazu.

Literatur

Armus, Diego (2016), »Eugenics in Buenos Aires: Discourses, Practices, and Historiography«, in: *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, Bd. 23, Supplement, S. 149–170.

Armus, Diego (2011), *The Ailing City. Health, Tuberculosis, and Culture in Buenos Aires, 1870–1950*, Durham and London: Duke University Press.

Bauck, Sönke P. (2018), *Nüchterne Staatsbürger für junge Nationen: die Temperenzbewegung am Rio de la Plata 1876–1933*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Birn, Anne-Emanuelle/Pillay, Yogan/Holtz, Timothy H. (2017), *Textbook of Global Health*, New York: Oxford University Press.

Birn, Anne-Emanuelle (2007), »Child Health in Latin America: Historiographic Perspectives and Challenges«, in: *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Bd. 14, H. 3, S. 677–708.

Chávez Zúñiga, Pablo (2019), »Ilegitimidad, alcoholismo y tuberculosis: explicaciones médicas de la mortalidad infantil. Santiago de Chile (1870–1912)«, in: *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, https://doi.org/10.4000/nuevomundo.76861

Cházaro García, Laura (2021), »Espacios de enseñanza de la clínica y la experimentación: hospitales y laboratorios en la ciudad de México, siglo 19«, in: *Educação em Revista*, 37: e23814, http://dx.doi.org/10.1590/0102-469823814

Cueto, Marcos/Palmer, Steven (2015), *Medicine and Public Health in Latin America: A History*, Cambridge: Cambridge University Press.

Dalben, André (2019), »Las escuelas al aire libre uruguayas: creación y circulación de saberes«, in: *Educación Física y Ciencia*, Bd. 21. H. 2, S. 1–20.

Dávila Boza, Ricardo (1884), *La hijiene de la escuela*, Santiago de Chile: Imprenta Cervantes.

Dupont-Bouchat, Marie-Sylvie (2002), »Du tourisme pénitentiaire à ›l'Internationale des philanthropes‹. La création d'un réseau pour la protection de l'enfance à travers les congrès internationaux (1840–1914)«, in: *Paedagogica Historica*, Bd. 38, H 2–3, S. 533–563.

Foucault, Michel (2013), *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

García Alcaraz, María Guadalupe/Oropeza Sandoval, Luciano (2016), »El arte científico de la higiene escolar en México«, in: *Revista Iberoamericana do Patrimônio Histórico-Educativo*, Bd. 2, H. 3, S. 83–100.

González de Reufels, Delia (2020), »Health, Education, and General Conscription: Chilean Social Policy and the Military in the Second Half of the Nineteenth and Early Twentieth Century«, in: *Historical Social Research*, Bd. 45, H. 2, S. 114–142.

Huber, Evelyne/Stephens, John D. (2012), *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press.

Kuhlmann, Johanna/González de Reufels, Delia/Schlichte, Klaus/Nullmeier, Frank (2020), »How Social Policy Travels. A Refined Model of Diffusion«, in: *Global Social Policy,* Bd. 20, H.1, S. 80–96.

Kühl, Stefan (2014), *Die Internationale der Rassisten: Aufstieg und Niedergang der internationalen eugenischen Bewegung im 20. Jahrhundert*, Frankfurt, New York: Campus Verlag.

Kuznesof, Elisabeth Anne (2009), »History of Childhood and Child Labor in Latin America«, in: Hindman, Hugh D. (Hg.), *The World of Child Labor. An Historical and Regional Survey,* Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.

Mazzeo, Victoria (2007), »La mortalidad de la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires en el periodo 1860–2002«, in: *Papeles de Población*, Bd. 13, H. 53, S. 241–272.

Meckel, Richard A. (2013), *Classrooms and Clinics: Urban Schools and the Protection and Promotion of Child Health, 1870–1930*, New Brunswick, NJ, London: Rutgers University Press.

Meníndez Martínez, Rosalía (2021), »El espacio arquitectónico y la regulación de los cuerpos de los niños. Los salones de clase de finales del siglo XIX y principios del siglo XX«, in: *Educação em Revista*, Bd. 37, H. e24977.

Nari, Marcela (1999), »La eugenesia en Argentina, 1890–1940« in: *Quipu*, Bd. 12, H. 3, S. 343–369.

Parayre, Séverine (2017), »L'hygiène scolaire en congrés international : Du biopouvoir légitimé et partagé à ses inégales applications pédagogiques (1852–1913)«, in : *Canadian Bulletin of Medical History/Bulletin canadien de l'histoire de la médecine*, Bd. 34, H. 1, S. 88–120.

Priego, Natalia (2008), »Symbolism, solitude and modernity: science and scientists in porfirian Mexico«, in: *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Bd. 15, H. 2, S. 473–485.

Reber, Vera Blinn (2000), »Misery, Pain and Death: Tuberculosis in Nineteenth Century Buenos Aires«, in: *The Americas*, Bd. 56, H. 4, S. 497–528.

Reggiani, Andrés H. (2010), »Depopulation, Fascism, and Eugenics in 1930s Argentina«, in: *Hispanic American Historical Review*, Bd. 90, H. 2, S. 283–318.

República del Perú, Ministerio de Justicia, culto e Instrucción, (Hg.) (1900), *Primer Congreso Higiénico Escolar Peruano*, 1899, Lima: Imprenta La Industria.

Ríos González, Tomás (1888), *La higiene i la escuela*, Santiago de Chile: Imprenta Cervantes.

Rodríguez, Julia (2006), *Civilizing Argentina: Science, Medicine, and the Modern States*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Schell, Patience A. (2004), »Nationalizing Children through Schools and Hygiene: Porfirian and Revolutionary Mexico City«, in: *The Americas*, Bd. 60, H. 4, S. 559–587.

Stepan, Nancy Leys (1996), *»The Hour of Eugenics«. Race, Gender and Nation in Latin America*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Vallejo, Gustavo (2018), »La hora cero de la eugenesia en la Argentina: disputas e ideologías en el surgimiento de un campo científico, 1916–1932«, in*: História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Bd. 25, Supplement, August, S. 15–32.

Vidal, Antonio/Robertson, Carlos (ohne Jahr), *Higiene escolar: El congreso de Buffalo. Trabajos y proposiciones de los delegados de la República Argentina, Publicación Extraída de las Transactions oficiales*, Buffalo : The Courier Company.

W.H.B. (1913), »The Coming International Congress on School Hygiene«, in: *The Paedagogical Seminary*, Bd. 20, H. 2, S. 268–270.

Weindling, Paul (Hg.) (1995), *International Health Organisations and Movements, 1918–1939*, Cambridge etc.: Cambridge University Press.

Die Rentenpolitik der großen Koalitionen (2013–2021): Weder gerecht noch nachhaltig

Franz Ruland

Mit der Wahl von *Olaf Scholz* zum neuen Bundeskanzler und der Bildung der »Ampel-Koalition« am 8.12.2021 ging eine acht Jahre währende Phase der großen Koalitionen aus CDU/CSU und SPD zu Ende. Deshalb kann man Bilanz ziehen, in diesem Beitrag eine Bilanz der Rentenpolitik der letzten acht Jahre. Verantwortliche Bundesminister waren in dieser Zeit zunächst Andrea Nahles (17.12.2013 bis 28.9.2017), nach ihrem Rücktritt kommissarisch Katharina Barley (28.9.2017 bis 14.3.2018) und anschließend in der 19. Legislaturperiode Hubertus Heil (alle SPD), der dieses Amt auch in der neuen Legislaturperiode, der 20., innehat.

1. Acht gute Jahre

Rückblickend wird für die Rentenfinanzen die Zeit zwischen 2013 und 2021 als acht gute Jahre in Erinnerung bleiben, die so sobald nicht wiederkommen. Es waren Jahre, in denen die Finanzlage der Rentenversicherung in einem lange nicht mehr erlebten Maße stabil war. Nachdem die Rentenversicherung relativ unbeschadet durch die Finanzkrise nach 2008 hindurch gekommen war – es gab nur 2010 eine Nullanpassung – ging es besonders ab 2014 bis 2019 im Wesentlichen nur bergauf. Die Renten sind in diesem Zeitraum in den alten Bundesländern um 19,77 Prozent, im Schnitt um 2,82 Prozent je Jahr, und in den neuen Bundesländern um 26,05 Prozent, im Schnitt um 3,72 Prozent, gestiegen. Der Beitragssatz, der 2014 noch bei 18,9 Prozent lag, ist schrittweise auf 18,6 Prozent gesunken. Die Nachhaltigkeitsrücklage bewegte sich in dieser Zeit trotz zahlreicher Leistungsverbesserungen fast durchgehend zwischen 1,6 und 1,8 Monatsausgaben, 2020 waren es mit über 37 Milliarden Euro 1,57 Monatsausgaben, jeweils deutlich über der Höchstgrenze von 1,5 Monatsausgaben. Die Zahl der Versicherungspflichtigen ist von 28,4 Millionen 2013 auf 34,2 Millionen 2019 gestiegen, ein Zuwachs um über zwanzig Prozent. Der Rentenbestand hat sich zwischen 2013 und 2020 um knapp sieben Prozent auf 25,8 Millionen erhöht. Das Standardrentenniveau netto vor Steuern ist 2021 von 48,9 Prozent auf 49,4 Prozent gestiegen. Die Grundsicherungsfälle im Alter mit Rentenbezug sind geringfügig von 2,4 Prozent (2013)

auf 2,6 Prozent (2020) angestiegen. Der Anteil der Grundsicherungsfälle bei Erwerbsminderung mit Rentenbezug ist jedoch von 2013 mit 13,6 Prozent bis 2020 auf 15,0 Prozent angestiegen.[1]

Auch durch die Zeit der bisherigen Corona-Pandemie ist die Rentenversicherung vor allem dank der Kurzarbeiterregelung relativ gut hindurch gekommen.[2] Der Beitragssatz blieb unverändert. Die Nachhaltigkeitsrücklage ist planmäßig verringert worden; sie betrug Ende 2020 mit 37,1 Milliarden Euro aber immer noch 1,57 Monatsausgaben. In den alten Bundesländern ist die Anpassung 2021 ausgefallen, in den neuen Bundesländern betrug sie auf der Basis der gesetzlichen Mindestvorgabe 0,72 Prozent. 2022 wird wieder mit einer deutlich höheren Anpassung gerechnet.

2. Ab 2025: Sehr schwierige Finanzsituation

Darüber, dass spätestens nach 2025 sich bei geltendem Recht die Rentenfinanzen deutlich verschlechtern werden, besteht Einigkeit. Gründe sind die zunehmende Lebenserwartung, die trotz einer geringen Steigerung zu geringe Fertilität und dass in den Jahren ab 2025 verstärkt die stark besetzte Baby-Boomer-Generation in Rente gehen wird. Es wird erwartet, dass bis 2045 die Zahl der Standardrentner um rund vier Millionen auf knapp 20 Millionen Personen zunehmen und die Zahl der Standardbeitragszahler um vier Millionen auf etwas unter 30 Millionen abnehmen wird. Deswegen werden sich bis 2045 das Verhältnis Standardrentner zu Standardbeitragszahler von 0,47 auf 0,67 und das Verhältnis Standardbeitragszahler zu Standardrentner von 2,14 auf 1,50 verschlechtern.[3] Das Statistische Bundesamt rechnet in seiner 14. Bevölkerungsvorausberechnung im mittleren Szenario für 2060 mit einem Altenquotienten[4] von rund 58 Prozent gegenüber 37 Prozent im Jahr 2020. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen der Bericht der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission »Verlässlicher Generationenvertrag«[5] und das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats bei dem Bundeswirtschaftsministerium.[6]

1 Alle Zahlen aus Deutsche Rentenversicherung (DRV), Rentenversicherung (RV) in Zeitreihen, 2021.
2 Dazu: Roßbach DRV 2021, S. 1 ff.; s.a. Börsch-Supan/Rausch ifo-Schnelldienst 4/2020, S. 36 ff.
3 DRV RV in Zeitreihen, S. 254.
4 Er ergibt sich aus dem Verhältnis der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und darüber in Prozent der Bevölkerung von 20–64 Jahren.
5 Kommission verlässlicher Generationenvertrag, Bericht, 2020, S. 40 ff.
6 Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2021, S. 6 ff.; s.a. Ruland NZS 2018, 793 (798).

3. Leistungsverbesserungen ohne Rücksicht auf die langfristige Finanzierbarkeit der Renten

Obwohl die Zahlen zur künftigen Entwicklung der Rentenfinanzen seit Jahren allgemein bekannt sind, hat die Politik in den zurückliegenden acht Jahren nahezu nichts getan, um gegenzusteuern. Die einzige Maßnahme, die sich nennenswert in diese Richtung auswirken könnte, war das Flexirentengesetz vom 8.12.2016. Mit ihm hat der Gesetzgeber für ältere Versicherte Anreize gesetzt, länger erwerbstätig zu bleiben.[7] Die meisten rentenpolitischen Entscheidungen der beiden großen Koalitionen hatten jedoch Leistungsverbesserungen zum Inhalt. Sie betrafen insbesondere die zweifache Ausweitung der »Mütterrente«, die Rente mit 63, die dreimalige Verlängerung der Zurechnungszeit, die befristete Einführung einer »Haltelinie« bei der Anpassung der Renten, die Einführung einer Grundrente und die Rentenangleichung in den neuen Bundesländern.[8]

Die teuerste dieser Maßnahmen war die Ausweitung der »Mütterrente«, ein Anliegen besonders der CSU. Durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz vom 23.6.2014[9] wurden ab 1.7.2014 für vor 1992 geborene Kinder statt bisher einem Jahr zwei Jahre Kindererziehungszeit gutgeschrieben. Das RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz vom 28.10.2018[10] hat vom 1.1.2019 an die Kindererziehungszeit für diese Kinder von zwei auf zweieinhalb Jahre verlängert. Allein bis 2025 belaufen sich die Mehrkosten der ersten Maßnahme auf rund 84 Milliarden Euro,[11] die der zweiten ab 2019 auf etwas mehr als 27 Milliarden Euro,[12] zusammen sind es fast 111 Milliarden Euro.

Durch das »Rentenpaket«ist auch – gefordert vor allem von der SPD – der Zugang zur Rente für besonders langjährig Versicherte mit 45 Versicherungsjahren, für die vor 1964 Geborenen von 65 auf 63 Jahre vorverlegt und durch die Anerkennung von Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld weiter geöffnet worden. Die Kosten dieser Neuregelung wurden jährlich auf rund zwei Milliarden Euro im Jahr geschätzt,[13] bis 2025 auf über 22 Milliarden Euro. Da die Zahl derer, die von der Rente mit 63 Gebrauch machen, deutlich höher liegt als von der Bundesregierung damals angenommen und immer noch ansteigt, werden auch die Kosten deut-

7 BGBl.°I 2838; dazu: Ruland SGb 2017, 121 ff.

8 Vgl. auch Jess/Kasten/Lohmann/Schuth DRV 2019, 102 ff.

9 BGBl. I 787; Begründung: BT-Drucks. 18/909.

10 BGBl.°I 2016; Begründung: BT-Drucks. 19/4668; dazu: Dünn/Steckmann DRV 2018, 281 ff.; dies. RVaktuell 2018, 212 ff.; Ruland SGb 2019, 193 ff.

11 Vgl. BT-Drucks. 18/909, 3; die dort angegebenen Werte sind – wie auch im Folgenden – mit den Rentenanpassungsraten dynamisiert worden.

12 Vgl. BT-Drucks. 19/4668, 25.

13 Vgl. BT-Drucks. 18/909, 3.

lich oberhalb der Schätzung liegen. Im Rentenbestand gab es 2020 bereits über 1,6 Millionen Renten für besonders langjährige Versicherte.[14]

Teil des »Rentenpakets« war auch, dass in einem ersten Schritt die Zurechnungszeit um zwei Jahre auf 62 Jahre verlängert wurde. Durch das EM-Leistungsverbesserungsgesetz vom 17.7.2017[15] und zuletzt durch das RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz (RV-LvStabG) vom 28.11.2018[16] wurde die Zurechnungszeit noch zweimal verlängert. 2022 endet sie nach mehrfacher Anhebung mit 65 Jahren und elf Monaten, bis 2031 wird sie schrittweise auf 67 Jahre verlängert. Die Zurechnungszeit kann auch Hinterbliebenen zugute kommen, wenn der Versicherte vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze verstorben ist. Die Kosten dieser Maßnahmen belaufen sich bis 2025 auf über 17 Milliarden Euro mit stark steigender Tendenz.[17]

Die lange Diskussion über eine Angleichung der Renten in Ost und West hat mit dem Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz vom 17.7.2017[18] ein Ende gefunden. Unabhängig von der Lohnentwicklung wird der aktuelle Rentenwert (Ost),[19] der zum 1.7.2018 95,8 Prozent des entsprechenden Werts in den alten Bundesländern ausgemacht hat, bis zum 1.7.2024 in sieben Schritten von je 0,7 Prozentpunkten auf 100 Prozent angehoben. Dann ist die Rentenüberleitung abgeschlossen und es gilt bundesweit ein einheitliches Rentenrecht. Die Mehrkosten, die die Rentenversicherung wegen dieser Regelung zu tragen hat, belaufen sich bis 2025 auf rund 20 Milliarden Euro.[20]

Sehr umkämpft war die von der CDU erfundene und vor allem von der SPD geforderte Grundrente, die 2020 beschlossen wurde (Grundrentengesetz von 12.8.2020).[21] Versicherte mit niedrigem Einkommen, die mindestens 33 Jahre mit Grundrentenzeiten aufweisen, können einen Zuschlag zu ihrer Rente erhalten, auf den das Einkommen des Versicherten und seines Ehegatten angerechnet werden. Es wird ab 2021 bis 2025 mit Kosten von über sieben Milliarden Euro gerechnet.[22]

Durch das RV-LvStabG sind für die Zeit von 2019 bis 2025 zudem befristet Haltelinien für den Beitragssatz und das Sicherungsniveau vor Steuern eingeführt worden. Danach darf der Beitragssatz die Marke von 20 Prozent nicht überstei-

14 DRV RV in Zeitreihen, 2021, S. 179.

15 BGBl.°I 2509; Begründung: BT-Drucks. 18/11926.

16 BGBl.°I 2016.

17 Vgl. BT-Drucks. 18/909, 3; 18/11926, 16; 19/4668, 26.

18 BGBl. I 2575.

19 Dieser Wert gibt die Höhe der Monatsrente an, die ein Durchschnittsverdiener (in den neuen Bundesländern) durch ein Jahr Beitragszahlung erwirbt.

20 BT-Drucks. 18/11923, 4.

21 BGBl.°I 1879; dazu: Dünn/Bilgen/Heckenberger DRV 2020, 325 ff.; Matlok RVaktuell 2020, 164 ff.; Ruland NZS 2021, 241 ff.; Schmidt Die neue Grundrente, 2021.

22 BT-Drucks. 19/18473, 5.

gen und das Sicherungsniveau vor Steuern die Marke von 48 Prozent nicht unterschreiten.[23] Eine eventuell dadurch entstehende Finanzlücke soll durch eine Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses ausgeglichen werden, im Jahr 2025 um knapp fünf Milliarden Euro.[24] Deshalb wurde davon ausgegangen, dass durch die zu erwartenden Mehrkosten der Haltelinien die Rentenfinanzen nicht belastet werden; allerdings ist der Beitragssatz bis 2025 auf mindestens 18,6 Prozent festgeschrieben worden, so dass eine mögliche Absenkung auf 18,2 Prozent im Jahr 2020 unterblieb und auf diesem Wege die Beitragszahler diese Maßnahme mitzufinanzieren hatten und haben. Durch dieses Gesetz ist ebenfalls befristet bis 2025 der »Nachholfaktor« ausgesetzt und damit ausgeschlossen worden, dass, wenn es, weil die Durchschnittsentgelte gesunken sind, zu einer »Null-Anpassung« kommt, ihr gegenüber der Formel zu hoher Wert in den Folgejahren durch niedrigere Anpassungen abgeschmolzen wird. Da es wegen der Folgen der Corona-Pandemie wider Erwarten bereits 2021 in den alten Bundesländern zu einer Null-Anpassung gekommen ist, sollte ihr um 3,25 Prozent zu hoher Wert, weil er nicht abgeschmolzen werden sollte, ab Mitte 2022 die Rentenversicherung mit etwa zehn Milliarden Euro je Jahr belasten, bis 2025 wären es 35 Milliarden Euro gewesen.[25] Allerdings hat die neue Regierung in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, den Nachholfaktor noch vor der Anpassung zum 1.7.2022 wieder in Kraft zu setzen. Der Anpassungssatz würde dann nicht 5,2 Prozent, sondern »nur« 4,4 Prozent betragen. Insoweit würden durch die temporäre Aussetzung des Nachholfaktors keine zusätzlichen Mehrkosten zulasten der Rentenversicherung entstehen.

All diese finanzwirksamen Maßnahmen zusammen genommen kosten die Rentenversicherung allein bis 2025 über 180 Milliarden Euro, für die Jahre danach mit deutlich steigender Tendenz. An der Finanzierung dieser Lasten hat sich allerdings der Bund mit höheren Bundeszuschüssen und höheren Beiträgen für Kindererziehungszeiten beteiligt, bis 2025 werden es über 40 Milliarden Euro sein.[26]

4. Sozialpolitisch notwendige Maßnahmen

Analysiert man die getroffenen Maßnahmen, erweist sich eine als sozialpolitisch notwendig: die Verlängerung der Zurechnungszeit. Die gesetzlichen Regeln zum Abschluss der Rentenüberleitung waren nicht so sehr sozialpolitisch als vielmehr

23 Ausf. Ruland SGb 2019, 193 ff.

24 BT-Drucks. 19/4668, 26; s.a. Jess/Kasten/Lohmann/Schuth DRV 2019, 102 (107 ff.).

25 Ausführlich: Ruland, in: KomGRV §°68 SGB VI (2022) Anm. 20.7.

26 Vgl. BT-Drucks. 18/909, 18; 19/4668, 4; 19/18473, 6.

gesellschaftspolitisch notwendig. Die zweimalige Ausweitung der »Mütterrente« war rechtlich nicht geboten, entsprach aber einem Bedürfnis nach Gleichbehandlung, hat dennoch familienpolitisch falsche Prioritäten gesetzt.

a. Die Verlängerung der Zurechnungszeit

Die rentenrechtliche Absicherung bei Erwerbsminderung war unzureichend. Grund dafür war, dass auch für die Höhe der Rente bei Erwerbsminderung die Anzahl der erworbenen Entgeltpunkte und die Dauer der Versicherung die entscheidenden Parameter sind. Insbesondere bei Versicherten, die in frühen Jahren erwerbsunfähig wurden, war die Dauer der Versicherungszeit zu kurz, um eine auskömmliche Rente zu sichern. Um dies auszugleichen, gab und gibt es die Zurechnungszeit. Sie ist, obwohl beitragsfrei, Versicherungselement und schreibt bis zu ihrem Ende die Versicherungszeit fiktiv fort, erhöht somit die Zahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre. Nach einer ersten Verlängerung 2001 endete die Zurechnungszeit mit dem Zeitpunkt, der sich ergab, wenn die Zeit bis zum 55. Lebensjahr in vollem Umfang, die darüber hinausgehende Zeit bis zum vollendeten 60. Lebensjahr zu einem Drittel hinzugerechnet wurde. Diese Regelung war unzureichend. Von 2003 bis 2013 sind die Grundsicherungsfälle bei Erwerbsminderung mit Rentenbezug von 4,1 Prozent aller Rentenempfänger wegen Erwerbsminderung um mehr als das Dreifache auf 13,6 Prozent angestiegen. In absoluten Zahlen waren es 2003 55.500 Fälle, 2013 schon über 158.000.[27] Es war dringender Handlungsbedarf gegeben.

Ihn hat die zweimalige Verlängerung der Zurechnungszeit in den letzten acht Jahren, wonach sie 2022 mit 65 Jahren und elf Monaten endet und bis 2031 auf 67 Jahre verlängert wird, abgedeckt. Seit 2013 lässt sich im Rentenzugang ein deutlicher Anstieg der Erwerbsminderungsrenten feststellen, im Bundesgebiet von 617 auf 811 Euro monatlich.[28] Allerdings entfaltet bis jetzt die Verlängerung der Zurechnungszeit keine Rückwirkung auf den Rentenbestand. Sie gilt jeweils ab dem Stichtag nur für die ab dann zugegangen Renten wegen Erwerbsminderung oder wegen Todes. Wegen dieser Einschränkung ist im Rentenbestand die Zahl der Grundsicherungsfälle bei Erwerbsminderung mit 14,7 Prozent fast gleich geblieben, der starke Anstieg der absoluten Zahlen konnte jedoch gestoppt werden.[29] Es ist zu erwarten, dass der Erfolg dieser Maßnahmen in ein paar Jahren deutlich erkennbarer wird.[30] Die neue Regierung hat zudem angekündigt, die Verbesserun-

27 DRV RV in Zeitreihen, S. 272 f.

28 DRV RV in Zeitreihen, S. 48; ausführlich: Jess/Kasten/Lohmann/Schuth DRV 2019, 102 (104 f.); Krickl/Kruse RVaktuell 2019, 222 ff.

29 DRV RV in Zeitreihen, S. 272 f.

30 BT-Drucks. 18/11926, 16.

gen bei den Erwerbsminderungsrenten auch auf den Rentenbestand übertragen zu wollen. Es wäre dies eine sozialpolitisch sinnvolle, aber sehr arbeitsintensive und teure Maßnahme, geschätzte Kosten rund 6 Milliarden Euro.

b. Der Abschluss der Rentenüberleitung

Die Rentenüberleitung war und ist eine Erfolgsgeschichte. Das Verhältnis der Standardrente Ost zur Standardrente West betrug 1992, als die Überleitung begann, 62,3 Prozent. Es hat sich wegen der höheren Anpassungen in den neuen Bundesländern bis 2000 auf 87 Prozent und bis 2020 auf 97,2 Prozent erhöht. Der Zuwachs bei den Renten in den neuen Bundesländern war deutlich stärker als bei den Löhnen. Der Lohnabstand zwischen Ost- und Westdeutschland betrug 2014 noch rund 14 Prozent, 2020 immer noch sieben Prozent.[31] Die Gerichte hatten, weil der Aufholprozess der Renten in den neuen Bundesländern Fortschritte machte, gegen die unterschiedliche Berechnung der Renten in den neuen Bundesländern keine Bedenken.[32] Rechtlich bestand daher keine Notwendigkeit, die Rentenüberleitung durch Gesetz unabhängig von der Lohnentwicklung vorzeitig zum Abschluss zu bringen. Doch mehr als 20 Jahre nach der Wiedervereinigung war der politische Druck insbesondere in den neuen Bundesländern, dieses Kapitel nun endlich abzuschließen, so groß geworden, dass sich die Koalition zum Handeln entschlossen hatte. Nach der Neuregelung durch das »Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz« wird die Rentenüberleitung zum 1.7.2024 abgeschlossen sein, dann wird es in ganz Deutschland nur noch ein einheitliches Rentenrecht geben.

c. Die zweimalige Ausweitung der »Mütterrente«

1986 wurden erstmals in der Rentenversicherung *Kindererziehungszeiten* eingeführt. Für jedes (auch vor 1986 geborene) Kind wurde das erste Jahr dem erziehenden Elternteil, meistens der Mutter, rentenbegründend und -steigernd gutgeschrieben. Dies galt zunächst allerdings nicht für Personen, die am 1.1.1986 bereits 65 Jahre alt oder älter waren. Ihnen ist, weil sich der Ausschluss der älteren Frauen politisch nicht halten ließ, 1987 mit dem Kindererziehungs-Leistungsgesetz[33] eine entsprechende, technisch allerdings anders ausgestaltete Leistung zugebilligt worden. Mit der Rentenreform 1992 sind die Kindererziehungszeiten

31 Buslei/Geyer/Haan DIW Wochenbericht Nr. 38/2020, 714 ff.

32 BSG NZS 2013, 429 f.; 270; BSG SozR 4–2600 § 255a Nr. 1; Sächs.LSG NZS 2017, 833.

33 Vom 11.7.1985 (BGBl. I 1450).

um zwei auf drei Jahre verlängert worden. Für ein vor 1992 geborenes Kind blieb es jedoch bei einem Jahr Kindererziehungszeit; 2014 ist sie auf zwei Jahre und 2019 auf zweieinhalb Jahre verlängert worden. Dieses Streben nach Gleichbehandlung der älteren Frauen war nachvollziehbar, auch wenn man berücksichtigt, dass der Gesetzgeber häufig sozialpolitische Neuerungen sukzessiv einführen muss, weil sie sonst nicht zu finanzieren sind. So war die Zeit auch in dieser Frage eine offene Flanke des Gleichheitssatzes. Eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit zu handeln, bestand nicht. Das BVerfG hatte die unterschiedliche Behandlung nicht beanstandet.[34]

Ärgerlich an diesen Entscheidungen ist trotz dieser Gründe jedoch zweierlei: 1. Es gibt eine viel zu hohe Kinderarmut in Deutschland; nach einer Studie der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahre 2020 sind 21,3 Prozent der Kinder unter 18 Jahren armutsgefährdet.[35] Um ihnen zu helfen, ist zu wenig Geld da. Doch es werden jährlich über zwölf Milliarden Euro den Großmüttern gegeben, die das Geld zumeist nicht brauchen. 2. Obwohl der Kinderlastenausgleich inzwischen auch politisch anerkannt eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, wird die Erweiterung der »Mütterrente« fast ausschließlich von den Rentenversicherten finanziert. Beamte, Selbständige und Einkommen von Versicherten oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze brauchen sich an den Kosten nicht zu beteiligen. Das führt zu einer weiteren Umverteilung von unten nach oben. Zwar wurde der Bundeszuschuss ab 2019 etwas erhöht, im Vergleich zu den Gesamtkosten dieser beiden Maßnahmen aber völlig unzureichend.

5. Rentenpolitisch falsche Maßnahmen

Zwei Neuerungen waren rentenpolitisch völlig verfehlt: die Rente mit 63 und die Einführung der Grundrente. Beide waren vor allem Anliegen der SPD. Beide sind gegen den Widerstand des nahezu gesamten wissenschaftlichen Sachverstandes aber auch der Rentenversicherung eingeführt worden. Beide Regelungen führen zu massiven Ungerechtigkeiten.

a. Die Rente mit 63

Die große Koalition hat mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz auch die Rente mit 63 eingeführt. Damit ist ein Wahlversprechen der SPD eingelöst worden, die im Ringen um die Gunst der Gewerkschaften »Wiedergutmachung«

34 BVerfGE 87, 1 ff. = NZS 1992, 25 (27).
35 Bertelsmann Stiftung, Factsheet »Kinderarmut in Deutschland«, 2020, S. 2.

dafür leisten wollte, dass es in einer früheren großen Koalition, der von 2005 bis 2009, der von der SPD gestellte Arbeitsminister Franz Müntefering war, der die schrittweise Anhebung der Altersgrenze bis 2031 von 65 auf 67 Jahre durchgesetzt hatte. Eine Ausnahme galt schon damals für besonders langjährige Versicherte, die eine Wartezeit von 45 Jahren erfüllt haben; für sie blieb und bleibt es abschlagsfrei bei der Altersgrenze 65. Schon diese Ausnahme hat heftige Kritik ausgelöst.[36] Die Altersgrenze für die besonders langjährigen Versicherten ist dann zum 1.7.2014 für vor 1953 Geborene auch noch auf 63 Jahre abgesenkt worden (»Rente mit 63«). Sie steigt für die Jahrgänge ab 1953 aber wieder je Jahr um zwei Monate an (2022: 64 Jahre und zwei Monate), bis sie für die ab 1964 Geborenen wieder bei 65 Jahren liegt. Durch diese besondere Altersgrenze würden – so die inhaltsleere Begründung[37] – übergangsweise jahrzehntelange Erwerbsarbeit, Kindererziehung und Pflege anerkannt.

Es war dies eine völlig verfehlte Entscheidung, die zu Recht allgemein auf Kritik gestoßen ist.[38] Die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren schloss keine Gerechtigkeitslücke, wie behauptet wurde, sondern schaffte nur neue Ungerechtigkeiten. Sie begünstigt Männer, Frauen erreichen die vorausgesetzten 45 Versicherungsjahre weniger oft. Von den im Rentenbestand 2020 verzeichneten 1,65 Millionen Renten für besonders langjährige Versicherte wurden nur 42,9 Prozent an Frauen gezahlt, obwohl sie fast 56 Prozent aller Rentner(innen) stellen.[39] Sie müssen aber die Begünstigung der männlichen Versicherten mitfinanzieren. Es findet somit eine Umverteilung von den Frauen mit den niedrigeren Renten hin zu den Männern mit den meist höheren Renten statt.

Die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren privilegiert Versicherte mit höheren Renten. Der durchschnittliche Zahlbetrag der Renten für besonders langjährig Versicherte lag 2020 bei 1.417 Euro, fast 45 Prozent(!) oberhalb des durchschnittlichen Zahlbetrags aller Versichertenrenten wegen Alters.[40] Wegen der vorausgesetzten 45 Versicherungsjahre steht diese Rentenart nur Versicherten mit nahezu durchgehender Versicherungsbiografie zu. Dass diese höhere Renten beziehen, ist, weil sie länger eingezahlt haben, gerecht. Dass sie die höhere Rente zusätzlich auch noch bis zu zwei Jahre länger beziehen können, Vorteil im Durchschnitt

---

36 Sozialbeirat BT-Drucks 18/95, 89 f.; Bäcker ZSR 2014, 5 (9 ff.); Boersch-Supan ifo-Schnelldienst 5/2014, 9 ff.; Boss ifo-Schnelldienst 5/2014, 10 ff.; Kurth ifo-Schnelldienst 5/2014, 22 ff.; Rische RVaktuell 2014, 2 ff.; Weber ifo-Schnelldienst 5/2014, 18 ff.; verfassungsrechtliche Bedenken: Frenz ZRP 2014, 1 ff.

37 BT-Drucks. 18/909, 2.

38 Vgl. Feld/Kohlmeier/Schmidt Wirtschaftsdienst 2014, 553 ff.; Kallweit/Kohlmeier Das Rentenpaket der Bundesregierung. Politökonomisch geschickt – ökonomisch falsch, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, Nr. 02/2014; Rürup/Huchzermeier DRV 2014, 56 ff.; zu den »Profiteuren« der Regelung: Keck RVaktuell 2018, 76 ff.

39 DRV RV in Zeitreihen, S. 179 ff.

40 DRV RV in Zeitreihen, S. 191.

fast 33.000 Euro, ist ungerecht. Finanzieren müssen dies vor allem die Versicherten mit kürzerer Versicherungsdauer und niedrigeren Renten. Es findet also auch noch eine Umverteilung von arm zu reich statt.

Die Rente mit 63 suggerierte ein Versprechen, dass alle mit 63 in Rente gehen können. Sie kann das Versprechen aber nicht halten. Abschlagsfrei mit 63 konnten nur die Jahrgänge vor 1953 in Rente gehen. Für die Jahrgänge danach stieg bzw. steigt diese Altersgrenze wieder jährlich an. Für die damals 50-Jährigen und Jüngeren änderte sich nichts – sie müssen nur zahlen. Es findet also auch noch eine Umverteilung von jung zu alt statt.

Die abschlagsfreie Rente mit 63 hat zudem ein völlig falsches Signal gesetzt. Eine verantwortungsvolle nachhaltige Rentenpolitik hätte darauf setzen müssen, die Lebensarbeitszeit zu verlängern, statt sie zu verkürzen. Die Rentenlaufzeiten hatten sich bereits 2014 seit 1960 nahezu verdoppelt, von rund zehn auf rund 20 Jahre. Außerdem wird nach den moderaten Annahmen des Statistischen Bundesamtes die Lebenserwartung der 65-Jährigen bis 2060 um weitere fünf Jahre ansteigen, entsprechend, wenn nichts geschieht, auch die Rentenbezugsdauer. Das lässt sich allein weder durch einen höheren Beitragssatz noch durch ein geringeres Rentenniveau auffangen. Deshalb wäre eine Anhebung der Altersgrenze alternativlos gewesen.[41] Die Bevölkerung hatte das auch begriffen, das Zugangsalter ist bei den Altersrenten zwischen 2000 und 2014 von 62,6 auf 65,2 Jahre angestiegen, um danach wegen der Rente mit 63 wieder auf 64,1 Jahre abzusinken. Die Politik hätte die Altersgrenzen nicht senken dürfen, sondern sich darum bemühen müssen, für Arbeitnehmer, die Schwierigkeiten haben, bis zur Regelaltersgrenze zu arbeiten, branchenbezogene Übergangslösungen zu finden, wie sie vor 2014 schon erarbeitet worden waren. Doch das hätte politischen Mut gefordert, den weder die Regierung, die SPD noch die Gewerkschaften aufgebracht haben. Hinzu kommt, dass der Wirtschaft mit dieser Frühverrentung viele Arbeitskräfte und der Rentenversicherung viele Beitragszahler, Verlust rund eine Milliarde Euro, entzogen wurden.

b. Die Einführung der Grundrente

2020 ist mit Wirkung ab 2021 für den Rentenzugang und den Rentenbestand die vor allem von der SPD geforderte Grundrente eingeführt worden.[42] Versicherte mit niedrigem Einkommen, die mindestens 33 Jahre mit Grundrentenzeiten aufweisen, können einen Zuschlag zu ihrer Rente erhalten. Die Versicherten dürften

41 Dazu ausführlich Ruland NZS 2019, 793 ff.

42 Zu ihr: Ruland NZS 2021, 241 ff.; Schmidt, Die neue Grundrente, 2021.

– so heißt es zur Begründung[43] – im Alter eine der Lebensleistung entsprechende Rente erwarten. Grundrentenzeiten sind im Wesentlichen die Versicherungszeiten mit Ausnahme von Zeiten der Arbeitslosigkeit und der Zurechnungszeit. Es wird – entgegen vielfacher Versuche, die Grundrente als Leistung für diejenigen zu rechtfertigen, die ihr Leben lang gearbeitet haben[44] – nicht vorausgesetzt, dass eine Vollzeitbeschäftigung ausgeübt wurde. Auch eine Teilzeitbeschäftigung zählt. Berechtigt ist nur, dessen Rentenanspruch oberhalb von 30 Prozent und unterhalb von 80 Prozent der Rente eines Durchschnittsverdieners liegt. Ist das der Fall, erhöht sich seine Rente um einen Zuschlag (= Grundrente), der maximal die Rente verdoppeln kann. Allerdings gibt es Höchstbeträge, die sicherstellen, dass Rente und Zuschlag zusammen die 80 Prozent der Rente eines Durchschnittsverdieners nicht übersteigen. Wegen der Begrenzung besteht bei 35-jähriger Versicherungsdauer ab einem Rentenanspruch von rund 958 Euro (bis 30.6.2022) kein Anspruch auf Grundrente mehr. Die Berechnungsmethode hat zur Folge, dass je höher die eigene Rente ist, ein Anspruch auf Grundrente entweder nicht besteht oder gekürzt wird. Den höchsten Zuschlag erhalten Versicherte, deren Rente 40 Prozent der Rente eines Durchschnittsverdieners ausmacht. Je mehr die Rente diese Marke übersteigt, desto niedriger wird der Zuschlag. Er wird zudem »zur Stärkung des Äquivalenzprinzips« um 12,5 Prozent gekürzt. Auf den Zuschlag werden alle inländischen und ausländischen Einkommen und Einkommensersatzleistungen des Berechtigten und seines Ehegatten angerechnet, soweit sie bestimmte Freibeträge überschreiten. Nicht angerechnet werden jedoch Vermögen und Einkommen des Partners einer eheähnlichen Gemeinschaft. Diese Regelungen, die einen intensiven Datenaustausch von Rentenversicherungsträgern und Finanzbehörden voraussetzen, führen dazu, dass für die Anrechnung maßgeblich das zu versteuernde Einkommen des vorvergangenen (!) Jahres ist. Der Grundrentenbedarf wird bei der Erstbewilligung des Grundrentenzuschlags und dann jährlich durch eine umfassende Einkommensüberprüfung ermittelt.

Gegen diese Neuregelung bestehen sowohl sozialpolitische als auch verfassungsrechtliche Einwände.[45] Grundübel ist, dass die Grundrente, die, wie ihre Berechnung und die Einkommensanrechnung zeigen, keine »Rente«, sondern eine subsidiäre Leistung des sozialen Ausgleichs (»Sozialhilfe de luxe«) ist und die deshalb in das Grundsicherungsrecht gehört hätte, in das Rentensystem integriert wurde, um den Berechtigten den als unzumutbar bewerteten Gang zum Sozialamt zu ersparen. Das führte zwangsläufig dazu, dass weder das Äquivalenzprin-

43 BT-Drucks. 19/18473, 1; krit.: Ruland Die Verfassungswidrigkeit der Grundrente, 2020, S. 40 ff.

44 BT-Drucks. 19/18473, 1.

45 Dazu und zum Folgenden Ruland Die Verfassungswidrigkeit der Grundrente, S. 23 ff.; s.a.: Brosius-Gersdorf DRV 2020, 45 (74 ff.); dies. SGb 2019, 509 ff.; Cremer DRV 2020, 127 (133 ff.);von Koppenfels-Spies NZS 2021, 632 (640 f.); Papier DRV 2019, 1 (6 f.); Ragnitz Ordo 2020, 325 ff.; ders. ifo-Schnelldienst 3/2020, S. 1 ff.; Ruland NZS 2019, 881 ff.; ders. Wirtschaftsdienst 2019, 189 ff.; ders. DRV 2018, 1 (18 f.).

zip der Rentenversicherung noch das Subsidiaritätsprinzip der Sozialhilfe konsequent beachtet werden konnten. Die Mischung der Systeme bringt zwangsläufig Systembrüche mit sich, die meist mit Problemen der Gleichbehandlung verbunden sind. So können Versicherte, die 32 Jahre lang Vollzeit gearbeitet und entsprechend höhere Beiträge gezahlt haben, eine niedrigere Rente bekommen als Versicherte, die 35 Jahre nur halbtags gearbeitet und viel weniger Beiträge eingezahlt haben, deren originäre Rente aber durch die Grundrente aufgestockt wird. Diese Ergebnisse widersprechen dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz, das das Rentenversicherungsrecht prägt und durch den Gleichheitssatz des Grundgesetzes geboten ist. Es fordert, dass Versicherte bei gleicher Beitragsleistung gleich hohe Renten und Versicherte mit unterschiedlich hoher Beitragsleistung entsprechend unterschiedlich hohe Renten erhalten müssen. Die Grundrente begünstigt vor allem Personen, die teilzeitbeschäftigt waren. Sie können mit ihr eine gleich hohe oder höhere Gesamtrentenleistung erhalten als Personen, die nur etwas kürzer vollzeitbeschäftigt waren. Das ist mit dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes unvereinbar. Außerdem ist die Grundrente ein nicht zu unterschätzender Anreiz, nur ein Minimum an Arbeit legal zu erbringen und den Rest schwarz; jeder Euro mehr an Beitrag würde die Grundrente kürzen.

Die Grundrente trägt nahezu nichts zur Bekämpfung von Altersarmut bei. Sie setzt eine mindestens 33-jährige Grundrentenzeit voraus. Bei einer so langen Versicherungsdauer besteht nur in sehr seltenen Fällen Altersarmut,[46] sodass sich in den meisten Fällen, in denen es zur Grundrente kommt, das Problem gar nicht gestellt hat, das gelöst werden sollte. In den Fällen, in denen es sich stellen würde, gibt es keine Leistungen, weil wegen der geforderten 33 Jahre Grundrentenzeit die zeitlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Das Gesetz ist ungeeignet, das selbst gesteckte Ziel zu erreichen.

Die Anrechung von Einkommen auf die Grundrente ist grundsätzlich sachgerecht. Maßstab für die Einkommensanrechnung ist jedoch das zu versteuernde Einkommen. Dies ist schon deshalb problematisch, weil steuerrechtlich nur das disponible Einkommen besteuert wird, weshalb erwerbs- und existenzbedingte Aufwendungen zuvor zum Abzug gebracht werden. Daher ist das zu versteuernde Einkommen ein höchst ungenauer Indikator dafür, ob ein Versicherter in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt zu bestreiten oder nicht. So werden steuerfreie Einkommen, wie zum Beispiel Krankengeld, Unfallrenten oder Einkünfte aus 450-Euro-Beschäftigungen nicht berücksichtigt, obwohl sie für die Finanzierung des Lebensunterhalts von erheblicher Bedeutung sein können. Eine gänzlich sinnwidrige Regelung ist, dass für die Einkommensanrechnung die Daten des vorvergangenen oder sogar des vorvorvergangenen Jahres maßgeblich sind; sie

46 Vgl. BT-Drucks. 18/10571, 15, 95.

führt dazu, dass in den ersten beiden Jahren nach Rentenbeginn eine Grundrente häufig an der Anrechnung des höheren Erwerbseinkommens scheitern wird, das aber nicht mehr bezogen wird.

Zudem ist die Einkommensanrechnung aus zwei Gründen verfassungswidrig: Im Gegensatz zu Einkommen wird Vermögen nicht auf die Grundrente angerechnet. Das führt zu einer Ungleichbehandlung vergleichbarer Fälle. Hat jemand sein Haus verkauft oder sich eine Kapitallebensversicherung auszahlen lassen und verrentet dann sein Vermögen, hat er keine laufenden Einkünfte, die auf die Grundrente anzurechnen wären. Hat er sein Haus vermietet oder bezieht er aus seiner Lebensversicherung eine Rente, sind Miete und Rente auf die Grundrente unter Berücksichtigung der Freibeträge anzurechnen. Da die Einkommensanrechnung nur auf den Ehegatten beschränkt ist und ganz bewusst den Partner einer eheähnlichen Gemeinschaft nicht miterfasst, wird gegenüber einer solchen Gemeinschaft die Ehe verfassungswidrig benachteiligt.[47]

Die Grundrente führt zu einem enormen Verwaltungsaufwand. Die Ermittlung der Höhe der Grundrente und die des anzurechnenden Einkommens sind überaus verwaltungsaufwändig, zumal nicht nur das Einkommen des Berechtigten, sondern auch das des Ehegatten zu ermitteln und anzurechnen ist. Wie groß der Verwaltungsaufwand ist, ergibt sich schon daraus, dass, bis die Rente endgültig festgesetzt ist, zwei, sind auch Kapitalerträge anzurechnen drei, Bescheide ergehen müssen. Die Einkommensanrechnung muss jedes Jahr zum 1.1. überprüft werden, was nicht nur mindestens einen weiteren Bescheid erfordert, es müssen auch, wurden Kapitalerträge verschwiegen, die zuviel gezahlten Beträge zurückgefordert werden. Es wird also in Zukunft in all diesen Fällen zwei »Anpassungen« der Rente geben: zum 1.1. wird die Grundrente und zum 1.7. die Rentenhöhe angepasst. Besonderen Aufwand bereiten die Fälle, in denen die Berechtigten und ihre Ehegatten im Ausland leben und ausländische Einkünfte erzielen, die die Rentenversicherungsträger bei ihnen jedes Jahr ermitteln müssen. Davon, dass die Einkommensanrechnung »unbürokratisch« geregelt worden sei, kann keine Rede sein. Trotz der Grundrente kann in vielen Fällen der Berechtigte ergänzend auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen ist. Dann erfolgt eine zweite Prüfung, dieses Mal die seiner Bedürftigkeit.

Es ist eine Einladung zum Betrug, dass, wenn Berechtigte ihrer Verpflichtung, Kapitalerträge anzugeben und nachzuweisen, nicht nachkommen, gesetzlich unterstellt wird, dass solche Einkünfte nicht vorliegen. Der Betrug ist ohne Risiko, geprüft wird nur eine Zufallsauswahl und selbst wenn man dabei auffällt, muss man nur das zurückzahlen, was man zuviel bekommen hat.

---

47 Vgl. BVerfGE 142, 353 (Rn. 39); 87, 234 (256 ff.); s.a. BVerfGE 105, 313 (346); 67, 186 (195 f.).

Was den Verwaltungsaufwand so extrem steigen lässt, ist, dass die Frage, ob eine Grundrente zu leisten ist, bei jeder Rentenbewilligung von Amts wegen zu prüfen ist, da sie keinen spezifischen Antrag voraussetzt. In jedem Fall muss auch in dem Rentenbescheid die Frage nach der Grundrente und sei es negativ beantwortet werden. Dies wird die Rentenbescheide inhaltlich zusätzlich komplizieren. Das alles potenziert sich, weil auch in allen Fällen des rund 26 Millionen Fälle umfassenden Rentenbestandes Ende 2020 die Grundrentenberechtigung geprüft werden muss, was auch bedingt, dass Versicherungsverläufe in diesen Fällen neu aufbereitet werden müssen. Die Grundrentenberechtigung muss auch für alle Fälle, in denen Renten in das Ausland gezahlt werden, geprüft werden. Zwar lässt sich weitgehend maschinell die Frage klären, ob die zeitlichen Voraussetzungen der Grundrente gegeben sind. Doch es werden 2,9 Millionen Fälle erwartet, in denen eine Ermittlung des anzurechnenden Einkommens erfolgen muss. In all diesen Fällen muss getrennt für die jeweiligen Jahre das anzurechnende Einkommen des Berechtigten und seines Ehegatten erhoben werden. Dieser hohe Verwaltungsaufwand der Grundrente hat seinen Preis. Die DRV Bund hat allein wegen der Grundrente rund 1.000 Vollzeitbeschäftigte zusätzlich eingestellt.

6. Unerledigtes

Vieles, was rentenpolitisch notwendig gewesen wäre, haben die beiden großen Koalitionen nicht erledigt. Es ist – wie schon erwähnt – nichts unternommen worden, um den schon in den nächsten Jahren infolge der demografischen Entwicklung zu erwartenden starken Anstieg des Beitragssatzes abzumildern. Dass die Regierung nicht vorhatte, tätig zu werden, zeigte sich darin, dass sie eine »Kommission verlässlicher Generationenvertrag« eingesetzt hat. Deren Zusammensetzung überwiegend aus Politikern der Koalition stellte sicher, dass keine für die Regierung unangenehmen Vorschläge unterbreitet werden. So kam es denn auch. Die Kommission hat auftragsgemäß[48] eine Verlängerung der bis jetzt bis 2025 geltenden »Haltelinien« empfohlen.[49] Die für das Sicherungsniveau vor Steuern soll sich in einem Korridor von 44 bis 49 Prozent bewegen, die für den Beitragssatz in einem Korridor zwischen 20 und 24 Prozent. Ihre Einführung würde dazu führen, dass der Beitragssatz deutlich rascher ansteigt als im Basisszenario und dass die Bundesmittel um bis zu 60 Prozent höher ausfallen als

48 Vgl. BT-Drucks. 19/4668, 28.
49 Kommission verlässlicher Generationenvertrag, Bericht, 2020, S. 15 f., 64 ff., 77.

im Basisszenario. Angesichts dieser sehr hohen Kosten[50] hatten die Vorschläge keine Chance; sie sind denn auch schnell in der Versenkung verschwunden.

Altersarmut ist über ihre tatsächliche Bedeutung hinaus – nur 2,6 Prozent der Altersrentner beziehen ergänzend Leistungen der Grundsicherung[51] – immer wieder thematisiert worden; geschehen ist, abgesehen von der Verlängerung der Zurechnungszeit, nichts. Die Grundrente leistet – anders als behauptet – keinen Beitrag zur Bekämpfung von Altersarmut. Eine Problemgruppe, die zunehmend zur Klientel der Grundsicherung wird, sind die Langzeitarbeitslosen. Ihre rentenrechtliche Absicherung ist Schritt für Schritt abgebaut worden,[52] seit 2011 werden für Bezieher von Arbeitslosengeld II keine Beiträge mehr zur Rentenversicherung entrichtet. Diese waren allerdings zuvor schon so niedrig, dass sie Altersarmut nicht vermeiden konnten. In den letzten acht Jahren hat sich daran nichts geändert.[53] Auch zahlreiche Selbständige sind armutsgefährdet. Dies betrifft insbesondere »Solo-Selbständige«, die keine Mitarbeiter beschäftigen. Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) aus 2016 betrieben mindestens 700.000 Selbständige weder eine gesetzliche noch eine private Vorsorge.[54] Die Diskussion über ihre Einbeziehung in die Rentenversicherung ist seit langer Zeit voll im Gange.[55] Auch in der 19. Legislaturperiode wurde eine Reform angekündigt, realisiert wurde sie wieder nicht. Deshalb will sich nun auch die neue Regierung des Problems annehmen, ohne allerdings zu sagen, wie sie die damit verbundenen Probleme lösen will. Man darf gespannt sein.

Zur Rentenpolitik gehört auch, dass die große Koalition die allgemein als dringend empfundene Reform der »Riester-Rente« – von kleineren Korrekturen abgesehen – nicht angepackt und die Doppelbesteuerung der Renten[56] so lange

50 Zu ihnen auch Börsch-Supan/Rausch ifo-Schnelldienst 2018/9, 23 (26); MEA-Discussion-Papers 03/2018, S. 2 ff.; Jess/Kasten/Lohmann/Schuth DRV 2019, 102 (124 ff.); Kochskämper Neue Haltelinien in der Rentenversicherung – und was dann?, IWC-Policy Paper 4/2018, S. 8 ff.; Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2021, S. 20 f.

51 DRV RV in Zeitreihen, S. 273.

52 Vgl. Sozialbeirat BT-Drucks. 17/3900, S. 77 ff.

53 Krit.: Ruland NZS 2009, 473; ders. in: Haerendel (Hg.), Gerechtigkeit im Sozialstaat, 2012, S. 116 ff.; s.a. Rische/Kreikebohm RVaktuell 2012, 2 (13).

54 DIW Pressemitteilung vom 9.11.2016; s.a. Brose DRV 2018, 341 (347).

55 Vgl. BT-Drucks. 18/8803; 6304; Bieback VSSR 2011, 93 ff.; Döring DRV 2009, 309 ff.; Eichenhofer DRV 2009, 293 ff.; Kreikebohm NZS 2010, 184 ff.; Neumann SGb 2010, 463 ff.; Rische DRV 2009, 285 ff.; Rossbach RVaktuell 2018, 238 ff.; Ruland ZRP 2009, 165 ff.; Wallrabenstein DRV 2009, 329 ff.; Sozialbeirat BT-Drucks. 17/52, S. 78 ff.; s.a. BT-Drucks. 18/8803 und BVerfGE 120, 125 (152).

56 Zu ihr: Birk/Wernsmann in: Ruland/Rürup (Hg.), Alterssicherung und Besteuerung, 2008, S. 228 ff.; Brall/Bruno-Latocha/Lohmann DRV 2004, 409 ff.; Hey DRV 2004, 1 ff.; Horlemann FR 2004, 1049 ff.; Musil StuW 2005, 278 ff.; Ruland in: Osterloh/Schmidt/Weber (Hg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung, FS Selmer, 2004, S. 889 (896 ff.); s.a. BT-Drucks. 19/17022.

geleugnet hat, bis der Bundesfinanzhof 2021[57] eine Neuregelung eingefordert hat. Beide Aufgaben muss nach der Wahl die neue Regierung erledigen.

7. Die Bilanz

Die Bilanz der Rentenpolitik der großen Koalition in den letzten acht Jahren fällt sehr enttäuschend aus. Positiv hervorzuheben sind die Verlängerung der Zurechnungszeit und die damit verbundene Verbesserung der sozialen Sicherung Erwerbsgeminderter, wenn auch bis jetzt ohne Rückwirkung, und der Abschluss der Rentenüberleitung. Die Ausweitung der »Mütterrente«kostet bis 2025 über 100 Milliarden Euro, die viel sinnvoller zur Bekämpfung der viel zu hohen Kinderarmut hätten investiert werden sollen. Sowohl die Rente mit 63 als auch die Grundrente bevorzugen eklatant, auch aus wahltaktischen Gründen Gruppen von Versicherten einseitig auf Kosten anderer. Das, was notwendig gewesen wäre, hat die Koalition nicht angepackt. All ihre Maßnahmen kommen den älteren Versicherten zugute, die jüngeren müssen sie bezahlen. Dadurch ist die starke steigende Belastung, die die jüngeren Generationen in der Alterssicherung in naher Zukunft zu tragen haben, noch drückender geworden. Die Rentenpolitik der großen Koalition war weder nachhaltig noch gerecht, sondern großen Teils verfehlt.[58]

57 Urteil v. 19.5.2021 – XR 33/19, BetrAV 2021, 460 f.

58 Zu einer ähnlich negativen Kritik der Rentenpolitik der großen Koalition kommen: Ragnitz/Rösel/Thum/Werding, Die teure Bilanz der Rentenpolitik der vergangenen Jahre, ifo-Dresden berichtet 5/21, S. 3 ff.

Vom Statuserhalt für Versicherte zur Armutsvermeidung für die Versicherung: Und danach?

Magnus Brosig

1. Erosion eines Sicherungsversprechens

Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) war nach ihrer Gründung 1891 über viele Jahrzehnte instabil und leistungsschwach. Als vorgeblich kapitalgedecktes und auf bloße Unterhaltszuschüsse ausgerichtetes System scheiterte sie häufig bereits daran, angemessene Basissicherung zu gewährleisten. Ein effektiver Statuserhalt im verdienten Ruhestand wurde hingegen nicht einmal als allgemeines sozialpolitisches Ziel formuliert. Dies änderte sich mit der großen Rentenreform von 1957, die die GRV – damals wie heute als grundlegendes Alterssicherungssystem vor allem für die Arbeitnehmerschaft, nicht aber als international übliche Erwerbstätigenversicherung – auf weitgehende Lebensstandardsicherung ausrichtete und die Umlagefinanzierung als Strukturprinzip festschrieb. Infolge dieser Grundsatzentscheidungen gelang es tatsächlich für viele Jahrzehnte, das Versprechen einer schon für sich auskömmlichen und anhaltend an die Lohnentwicklung gekoppelten gesetzlichen Rente ganz überwiegend einzulösen (Schmähl 2012). Die dafür notwendigen Bedingungen »hohes Rentenniveau«, »weitreichender Sozialausgleich« und »gute Erwerbsverläufe« (im Sinne ordentlich entlohnter, versicherter und jahrzehntelang ausgeübter Arbeit) wurden vom Sicherungssystem und den meisten Versicherten beständig erfüllt. Als beabsichtigtes »Nebenprodukt« des im Kern vorleistungsbezogenen und dabei auf Statuserhalt fokussierten Systems gelang so auch die weitgehende Überwindung der in der Nachkriegszeit grassierenden Altersarmut. Zwar wurde anders als zuvor kein Mindestrentenbetrag mehr garantiert, aber das Zusammenspiel der genannten Faktoren genügte für eine umfassende strukturelle Armutsfestigkeit.

Infolge erheblicher Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und erneut weitreichender, nun aber einschneidender Rentenreformen ist das langjährige Erfolgsmodell auskömmlicher gesetzlicher Renten nach anhaltend gut entlohnter Arbeit allerdings wieder erodiert: Phasen atypischer, häufig gar nicht rentenversicherter Erwerbstätigkeit nahmen zu, Bildungsphasen fielen tendenziell länger aus und sind in der Regel nicht mehr rentensteigernd, (Langzeit-)Arbeitslosigkeit hat insbesondere in den 1990er- und 2000er-Jahren viele Lebensläufe geprägt und wird dabei oft nicht rentenrechtlich ausgeglichen, und schließlich sinkt das gesetzli-

che Rentenniveau durch diverse Eingriffe in die Rentenanpassungsformel langfristig deutlich. Zum einen kann also heute nur noch ein kleinerer Anteil der Beschäftigten als »sozialpolitische Insider« gelten, und zum anderen soll die GRV nach überwiegendem politischem Willen eben nicht mehr unbedingt einen Großteil des vorherigen Lohns ersetzen. Entsprechende Einschnitte, so war man insbesondere seit den 1990er-Jahren unter dem Eindruck einer international dominierenden Erzählung und der Kosten der deutschen Wiedervereinigung vielfach überzeugt, seien zwingend, um die Umlagefinanzierung der Rentenversicherung auch im weiteren demografischen Wandel aufrecht und den Wirtschaftsstandort insgesamt wettbewerbsfähig erhalten zu können (Torp 2018: 8 f.). Insgesamt wendet die Bundesrepublik heute für das öffentliche Rentensystem einen geringeren BIP-Anteil als zur Jahrtausendwende auf, obwohl der Rentner:innenanteil seitdem gestiegen ist (OECD 2019). Das oft formulierte Versprechen, zum effektiven Ausgleich dieses GRV-Rückbaus und unter Ausnutzung angeblich dauerhaft lukrativer Kapitalmarktrenditen werde – von bloßer Renten- auf umfassendere Alterssicherungspolitik wechselnd (Hinrichs 2000) – ein echtes Mehrsäulensystem mit tragenden Rollen betrieblicher und privater Vorsorge aufgebaut, wurde allerdings bis dato nicht eingelöst und hätte aus systematischen Gründen selbst mit entschlossenem Handeln auch kaum eingelöst werden können (Bode/Wilke 2014). Dies liegt beispielsweise daran, dass eine langfristig sichere und gleichzeitig in kalkulierbare Einkommensströme transformierbare Überrendite des Kapitalmarkts gegenüber der hergebrachten »Umlagerendite« eben keineswegs garantiert ist (Türk/Mum 2016), und dass der Aufbau von Kapitalstöcken Zeit benötigt, die rentennahe Jahrgänge nicht mehr hatten und haben.

Auch dort, wo sich politischen Akteuren durchaus die Möglichkeit geboten hätte, durch klare Vorschriften zumindest in der langen Frist tatsächlich auf umfangreiche Kapitaldeckung umzustellen, wurde ein solcher Weg nicht beschritten. Anstelle von Obligatorien entschied man sich nach dem Jahrtausendwechsel und auch in der jüngeren Vergangenheit vielmehr grundsätzlich dafür, über Zulagen und Steuererleichterungen lediglich Anreize für den Abschluss speziell reglementierter Vorsorgeverträge zu schaffen. Zum einen wurde damit in Kauf genommen, dass individuelle Faktoren wie unzureichende finanzielle Mittel, Informationsdefizite oder schiere Bequemlichkeit einer angemessenen Vorsorge im Wege stehen. Zum anderen wurde nicht entschieden darauf hingewirkt, über Skaleneffekte im Wortsinne preiswerte, attraktive Angebote zu schaffen, die jedenfalls im Ansatz an die hohe Effizienz des gesetzlichen Umlagesystems heranreichen. Resultat des im Kern gescheiterten Mehrsäulenversuchs ist ein Flickenteppich aus Produkten und Vorsorgestrategien, der eben keine flächendeckende Ergänzung der gezielt geschwächten GRV durch Zusatzvorsorge (oder besser: Ersatzvorsorge) garantiert. Vielmehr gibt es für Beschäftigte ein Ne-

beneinander von verpflichtender gesetzlicher Basisvorsorge, wenig wirksamer »Mitnahme« staatlicher Subventionen und mitunter auch noch guter und echter betrieblicher Absicherung, in denen Arbeitgeber:innen – vor allem im öffentlichen Dienst und industriellen Großbetrieben – ganz maßgeblich zur Alterssicherung ihrer Beschäftigten beitragen (BMAS 2020). In vielen Fällen resultieren so trotz überschaubarer gesetzlicher Ansprüche zwar noch immer insgesamt auskömmliche Alterseinkommen, anders als zuvor sind Armutsvermeidung und erst recht Statuserhalt im Alter aber nicht mehr strukturell gewährleistet. Eine recht einseitig auf Kostenreduktion für Arbeitgeber:innen und die öffentliche Hand orientierte Politik hat das Alterssicherungssystem also nicht einfach nur umgebaut, sondern dabei auch die wesentlichen Sicherungsziele ausgehöhlt. Damit wurde auch das Vertrauen in eine Pflichtversicherung untergraben, von der sich die Beitragszahler:innen eigentlich einen substanziellen Gegenwert für ihre Abgaben versprechen (Heinrich u.a. 2016).

2. Rentenversicherung mit reduziertem Anspruch

Die Wahrnehmung dieser doppelten Problemlage fällt vor allem in der öffentlichen Diskussion allerdings auffallend einseitig aus: Seit Jahren wird lediglich das Minimalziel Armutsvermeidung wirklich umfassend problematisiert (Bäcker 2020). Dieses Ziel stand aber jedenfalls seit 1957 eben nicht mehr im Mittelpunkt des Sicherungssystems und dürfte insbesondere jenen Teilen der Arbeitnehmer:innenschaft kaum genügen, die nach wie vor auf gute Erwerbskarrieren zurückblicken können. Während zuletzt auch umfangreiches politisches Kapital in die Auseinandersetzungen um und die Einführung der sogenannten »Grundrente« floss, kamen Maßnahmen für wieder zuverlässigeren Statuserhalt – sei es durch die Rückkehr zu einer leistungsstarken GRV oder Ansätze für flächendeckende, umfassende und »eingehegte« Kapitaldeckung – nie auch nur in die Nähe eines entsprechenden Entschlusses, zumal ihnen schon die Vorbereitung durch entsprechende Debatten fehlte: Anders als zunehmende Altersarmut gilt die Tatsache, dass eine ungleich größere Personenzahl davon bedroht ist, ihren gewohnten Lebensstandard im Ruhestand nicht einmal mehr ansatzweise aufrechterhalten zu können, eben (noch?) nicht als »offensichtliches« Problem, dem sich verantwortliche Politik annehmen müsse. Was sind wesentliche Ursachen

für diese diskursive Verengung, und wie lässt sich in Verbindung damit die konkrete politische Entscheidung für eine »Grundrente«[1] erklären?

Zunächst macht eine systematische Analyse (Brosig 2014) der alterssicherungspolitischen »Ideenwelten« spezifischer Akteure – verstanden als aufeinander aufbauende Wertorientierungen, Problemwahrnehmungen und Lösungsvorstellungen – deutlich, dass die für die deutsche Rentenpolitik zentralen »Spieler« überwiegend paradigma-strukturkonservativ orientiert sind. Die beständig im Bundestag vertretenen Parteien sowie Sozialpartner, Interessenverbände und Sicherungsinstitutionen waren jedenfalls bis vor einigen Jahren mehrheitlich[2] grundsätzliche Befürworter der einschneidenden Reformpolitik seit der Jahrtausendwende, an der sie teils aktiv beteiligt waren, und von der auch im Zuge stabilisierender, aber eher am Rande korrigierender Rentenreformen seit den 2010er-Jahren keine breite Abkehr erkennbar ist. Entsprechende Akteure wurden und werden eben nicht von der unbedingten Erreichung eines substanziellen Sicherungsziels geleitet – insbesondere nicht von allgemein gewährleistetem Statuserhalt im Alter, der infolgedessen auch nur noch von politischen Minderheiten vernehmlich adressiert wird. Stattdessen streben sie in erster Linie den möglichst kostengünstigen Erhalt eines Systems aus reduzierter Pflichtvorsorge im Umlageverfahren und freiwilliger Ergänzung über den Kapitalmarkt oder den Betrieb an. Ihr normativer Fixpunkt ist also – sei es aus Sorge vor einer vermuteten Überlastung durch Sozialversicherungsbeiträge, aufgrund ökonomischem Eigeninteresse oder wegen bloßer Treue zum eigenen Reformhandeln – eine einnahmeorientierte Ausgabenpolitik in der öffentlichen Sphäre, die im privatwirtschaftlichen Absicherungssegment zu erhöhtem Zusatz- bzw. Ersatzvorsorgebedarf und damit einhergehend zu besseren Marktchancen für entsprechende Anbieter führt. Zur Aufrechterhaltung dieses Arrangements ist neben institutioneller und finanzieller Stabilität auch anhaltende Akzeptanz durch Versicherte bzw. Betroffene notwendig, wobei die erstgenannten Aspekte nach Auffassung der Befürworter restriktiver Reformen durch die zurückliegenden Einschnitte bereits weitgehend gesichert wurden. Für die Akzeptanz kann dies aber offenbar nicht gelten, da es der in ihrer Leistungsfähigkeit substanziell geschwächten gesetzlichen Rentenversicherung weniger gelingt, selbst ein Mindestmaß an Altersversorgung zu garantieren. Damit verlieren nach verbreiteter Auffassung die – in der Regel verpflichtenden – Beitragszahlungen an Wert und mutieren im

1 Tatsächlich handelt es sich dabei nicht um eine echte Grundrente, die definitionsgemäß einheitlich hoch und lediglich an die Wohnbürgerschaft geknüpft ist, sondern um einen individuell berechneten Rentenzuschlag nach jahrzehntelangem und versichertem Geringverdienst.

2 Zu dieser informellen Reformkoalition innerhalb des wesentlichen rentenpolitischen Netzwerks zählten und zählen freilich nicht der Deutsche Gewerkschaftsbund, die großen Sozialverbände sowie die LINKE/PDS, die den Kurswechsel anhaltend kritisch bewerten.

Extremfall (Alterseinkommen liegt unter dem Grundsicherungsniveau) zu einer »bloßen Steuer« ohne konkrete Gegenleistung.

Auch ohne echtes eigenes alterssicherungspolitisches Leistungsziel halten die Unterstützer:innen eines auf den ersten Blick sparsamen Systems deswegen korrigierende Eingriffe für notwendig, die das Modell auch legitimatorisch abstützen und substanzgefährdende Akzeptanzprobleme verhindern sollen. Keineswegs geht es ihnen dabei aber darum, eine umfassende Altersarmutsvermeidung in Aussicht zu stellen, die ihren Erfolg an flächendeckend guter Teilhabe im Ruhestand oder zumindest an der unbedingten Verhinderung eines mitunter als unwürdig empfundenen Grundsicherungsbezugs festmachen würde. Dafür wären schließlich zwei Prinzipien notwendig, die von der breiten und nach wie vor recht stabilen Koalition der »Reformanhänger:innen« gerade nicht geteilt werden (Brosig 2014), und die im deutschen Alterssicherungssystem auch keineswegs strukturprägend sind. Zum einen ist dies ein sozialpolitischer Universalismus – also die Überzeugung, dass alle Menschen substanzielle soziale Rechte besitzen, die nicht etwa durch partikular angelegte und Versorgungslücken geradezu provozierende Sondersysteme wie eine weitgehende Arbeitnehmer-GRV, Beamtenpensionssysteme oder berufsständische Versorgungswerke erfüllt werden können, sondern eines einheitlichen Sicherungsansatzes für alle bedürfen. Exemplarisch dafür ließe sich eine Bürger:innenrentenversicherung nennen, die alle Wohnbürger:innen ungeachtet ihres Erwerbsstatus' einschließt und mit Erreichen der Altersgrenze eine Rente auszahlt. Wäre eine solche Rente wiederum einheitlich hoch, würde zumindest aber stets ein gewisses Mindestniveau erreichen, so wäre mit dem teilhabeorientiertem Egalitarismus bzw. mit der umfangreichen Bedarfsdeckung jenseits bloßen Grundsicherungsbezugs ein zweites Kriterium für umfassende Armutsvermeidung erfüllt, das die Mehrheit relevanter Akteure aber ebenfalls nicht teilt.

Unabhängig davon, ob die Umstellung des stark vorleistungsorientierten, insgesamt aber relativ leistungsschwachen deutschen Rentenversicherungssystems auf ein unbedingt armutsverhinderndes System wirklich angemessen wäre, fehlt entsprechend radikalen Reform(vorstellung)en also das notwendige ideologische Fundament. Obwohl geringe Renten – oder genauer: Alterseinkommen insgesamt – über viele Jahre im Mittelpunkt von Problembeschreibungen und Reformdiskussionen standen, wäre etwa eine steuerfinanzierte echte Grundrente nach dem Vorbild Neuseelands, eine einheitliche »Bürger:innenversicherungsgrundrente« nach dem Vorbild der Niederlande oder auch nur eine »Bürger:innenversicherungsmindestrente« nach dem Vorbild der Schweiz geradezu illusorisch, da praktisch nicht von tatsächlich »reformbemächtigten« Akteuren in Erwägung gezogen. Naheliegend und tatsächlich eingetreten war und ist hingegen ein Diskurs, der das unverkennbare Problem zunehmender Al-

tersarmut beschreibt, durchaus auch mit der Rentenversicherung in Verbindung bringt, dies aber wiederum auf ein so geringes Maß beschränkt, dass sie nicht als Problemlösungsinstanz beschädigt oder ganz unmöglich gemacht wird. Als Lösung musste schließlich geradezu ein Ansatz gewählt werden, der die starke Vorleistungsorientierung des Systems nicht durch das Versprechen unbedingter Armutsvermeidung konterkariert, sondern es gewissermaßen zielgenau für jene erneuert, die individuell »alles richtig gemacht« haben. Genau dies geschah mit Debatte und Einführung der sogenannten »Grundrente«, die seit 2021 in starker Anknüpfung an die erprobte »Rente nach Mindestentgeltpunkten« niedrige Rentenansprüche, die infolge langjährig geringen Verdienstes entstanden sind, in einem komplizierten vorleistungsbezogenen Verfahren aufwertet. Dadurch wird die Wahrscheinlichkeit strukturell erhöht, dass die individuell resultierende Rente von ihren Bezieher:innen als vorleistungsadäquat begriffen wird und die Rentenversicherung trotz des insgesamt zurückgehenden Leistungsniveaus keinem zusätzlichen Akzeptanzverlust ausgesetzt ist. Ob der errechnete Zuschlag tatsächlich mit der »eigentlichen Rente« ausgezahlt wird, ist schließlich von einer automatisch vom Rentenversicherungsträger durchgeführten Einkommensprüfung der Betroffenen bzw. der Ehepaare abhängig, für die man auf Daten der Finanzverwaltung zurückgreift. Insgesamt ist die neue »Grundrente« dadurch ein vordergründig großzügiges, tatsächlich aber recht restriktiv und damit kostengünstig ausgestaltetes Instrument, um diejenigen zu honorieren, die es sich durch langjährige Arbeit »verdient haben«, und die im Sinne der Systemakzeptanz keineswegs daran zweifeln sollten, dass ihre Beiträge sinnvoll waren oder sein werden.

Jenseits der kurzfristig wichtigen Erneuerung des für den Fortbestand der umlagefinanzierten Pflichtversicherung essenziellen Versprechens lohnender Rentenbeiträge jedenfalls für einen »harten Kern« lässt sich aus der Perspektive der kostenorientierten Rentenreformer:innen ein weiterer, vor allem langfristig bedeutsamer und insofern grundsätzlicherer Vorteil des strukturkonservativen Armutsdiskurses und der »Grundrente« identifizieren. Dies ist die erfolgreiche Schaffung eines im Wortsinne günstigen psychologischen »Ankers« oder Referenzpunkts, an dem sich Alterssicherungspolitik zunehmend ausrichten kann, weil die sozialpolitischen Ansprüche vieler Menschen sukzessive in seine Richtung verschoben worden sind und weiter verschoben werden. Galt es über Jahrzehnte als völlig selbstverständlich, dass insbesondere langjährig Versicherte im Alter keineswegs mit einer lediglich armutsvermeidenden Rente »abgespeist« werden dürfen, sodass sich hohes Rentenniveau, guter Sozialausgleich und gesellschaftliche Erwartungen gegenseitig in einem »Gleichgewicht der Lebensstandardsicherung« stabilisierten, so scheint sich dies nun – durch den Grundrentendiskurs befördert – zu ändern. Zunehmend geht es darum,

lediglich Armut zu vermeiden, und eine vormals als bittere Notwendigkeit betrachtete Aufstockung von Renten am unteren Verteilungsrand gilt vermehrt als echter sozialpolitischer Fortschritt, der gewissermaßen eine neue Bezugsnorm in das System einzieht: Gut ist bereits, was in einem eigentlich wohlhabenden Land eine bloße Mindestversorgung in Aussicht stellt. Auffällig ist dabei, dass die Diskussion über Altersarmut, die von (absehbar) Betroffenen und ihren Interessenvertreter:innen in Sozialverbänden, Gewerkschaften und Parteien aus guten Gründen geführt wird, zuletzt auch von einer gänzlich anderen Seite vorangetrieben wurde. Als Diskursverstärker agierten nämlich vermehrt jene, die als Anhänger eines »schlanken« (Sozial-)Staats tatsächlich nicht primär an individueller Armutsvermeidung oder -bekämpfung interessiert sind, sondern an langfristiger systemischer Kostensenkung, die durch eine zeitnahe Anspruchsreduktion erheblich erleichtert würde. Diese wirtschaftsliberal orientierten Akteure sind zu diesem Zweck gewissermaßen auf den fahrenden Zug gesprungen und haben die ursprünglich klar von linker Seite geprägte Armutsdiskussion strategisch geschickt zu einer weit über die eigentliche Problemlage hinausreichenden Debatte geformt. In ihr wird die flächendeckende Erosion der Fähigkeit zum Statuserhalt im Alter kaum noch thematisiert und problematisiert, weil sie eben immer weniger als angemessenes, politisch zu verfolgendes Ziel erscheint und erscheinen soll. In diesem Sinne gezielt getätigte Aussagen der Art, ein wieder höheres Rentenniveau helfe nicht zielgenau gegen die als Hauptproblem »verstandene« Altersarmut, mögen damit zwar sachlich richtig sein, sind aber im Kern bewusst irreführend und haben anders als in früheren Jahrzehnten durchaus Erfolg: Wenn nämlich nicht mehr Lebensstandardsicherung, sondern bloße Armutsvermeidung als Fixpunkt des öffentlichen Alterssicherungssystems gilt, so wirken niedrige, ggf. gar einkommensgeprüfte Rentenzuschläge oder Erleichterungen im Grundsicherungssystem als neue Mittel der Wahl. Zuvor allgemein für sinnvoll gehaltene Anhebungen oder Stabilisierungen des generellen Leistungsniveaus können dagegen nun aussichtsreich als »verschwenderische Sozialpolitik mit der Gießkanne« diskreditiert werden.

Einen dritten und nun auch die mittlere Frist absichernden Vorteil konnten sich sozialpolitische Akteure schließlich durch die überhöhende Bezeichnung »Grundrente« verschaffen. Diese gewährt ihnen mit einiger Wahrscheinlichkeit eine willkommene diskursive Atempause gegenüber jenen, die jenseits des Beitragsgegenwerts noch gewisse Erwartungen an die Rentenpolitik haben. In der Öffentlichkeit dürften die komplizierten Berechnungsvorschriften für derartige Rentenzuschläge kaum bekannt sein, und durch wiederholt erhobene Behauptungen der Art, man schaffe nun eine »Grundrente, die ihren Namen verdient«, werden viele Menschen – auch jenseits der formal Rentenversicherten – zunächst den falschen Eindruck gewonnen haben, unzureichende Teilhabe

und erst recht manifeste Armut im Alter gehöre nun dank eines bedingungslosen Grundeinkommens für Senior:innen der Vergangenheit an. Ein im Kern durchaus wirksames Instrument zur besseren Absicherung langjähriger Geringverdiener:innen, das jedenfalls bei der originären Rentenberechnung die GRV-Funktionslogik intakt lässt, konnte durch geschickte kommunikative Überhöhung also dazu dienen, den durch den breiten Armutsdiskurs spezifisch verstärkten Reformdruck zumindest für einen überschaubaren und für aktive Politiker:innen wohl entscheidenden Zeitraum wieder maßgeblich zu reduzieren. Während jene, die nach erheblicher Vorleistung besonderen Grund zur Klage über ein unzureichendes Rentensystem hätten, nun tatsächlich relativ zielgenaue und damit insgesamt kostengünstige (wenn auch nicht unbedingt genügende) Verbesserungen erwarten können, wurde einem ungleich größeren Personenkreis die Lösung eines zuvor breit diskutierten Problems insinuiert (obwohl es im vorleistungsbezogenen System kaum abschließend gelöst werden kann) und die wesentliche Zieldimension für gute Alterssicherung sogar fast gänzlich vom Debattentableau entfernt.

Welche langfristigen Auswirkungen dieses politstrategische Vabanquespiel für Akzeptanz und Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung haben wird, ist gegenwärtig kaum absehbar. Dass Friktionen zunehmen, wenn die Bewältigung eines Problems lediglich angedeutet wird und andere, ungleich größere und sowohl politisch wie auch finanziell anspruchsvollere Herausforderungen nicht umfassend thematisiert und erst recht nicht entschlossen angegangen werden, liegt jedenfalls nahe. Zu diesen alterssicherungspolitischen Aufgaben zählt beispielsweise die zukünftige Abgrenzung des Versichertenkreises in der gesetzlichen Rentenversicherung, der anders als in vergleichbaren Staaten bislang eben nicht alle Erwerbstätigen oder gar Wohnbürger:innen umfasst. Von noch größerer Bedeutung ist die definitive Gewährleistung eines für effektiven Statuserhalt notwendigen Gesamtversorgungsniveaus, was insbesondere durch eine dauerhafte »GRV-Haltelinie« in angemessener Höhe erreichbar wäre. Drittens wäre die Schaffung und qualifikationssensible Absicherung angemessener Altersübergänge gerade auch für jene zu nennen, die eben nicht mit der pauschalen Anhebung gesetzlicher Altersgrenzen Schritt halten und gute Erwerbstätigkeit bis zur Rente erreichen können. Diesem Zweck könnten neben verstärkter Prävention und Rehabilitation beispielsweise auch spezielle Lohnersatzleistungen dienen, die im Altersübergang einen teilweisen Ausgleich für eingetretene »Berufsminderung« gewähren und damit helfen, Arbeitslosigkeit oder Beschäftigung unterhalb des angestammten Qualifikationsniveaus zu verhindern. Für die breite Thematisierung derartiger Handlungsfelder und Reformagenden mindestens mit der Intensität der zurückliegenden Altersarmutsdebatte fehlt allerdings – dies legen die erhobenen rentenpolitischen »Ideenwelten« nahe – unter den wirklich poli-

tikrelevanten Akteuren ein hinreichendes Interesse und/oder die Bestimmtheit, Forderungen auch tatsächlich Geltung zu verschaffen.

In der Gesamtbetrachtung der bisherigen Debatten und offensichtlichen diskursiven Leerstellen entsteht der Eindruck einer Alterssicherungspolitik, die das hergebrachte, von ihr durch wiederholte Einschnitte geschwächte und nicht maßgeblich weiterentwickelte System eigentlich nur in seiner Akzeptanz stabilisieren will, statt es auf ein wirklich tragfähiges Fundament der verlässlich guten Leistungserbringung und gerechten Finanzierung zu stellen. Dafür bemüht sie sich einerseits darum, die Erwartungen der Versicherten auf ein aus ihrer Sicht handhabbares Niveau zu senken und nutzt andererseits eine durchaus geschickte Symbolpolitik, zu der nicht nur die jüngste »Grundrente«, sondern auch kurzfristige und damit nur wenig wirksame Haltelinien zu zählen sind. In diesem Sinne könnte die These vom selbstreferenziellen Sozialstaat, der sich mitunter von tatsächlichen Herausforderungen abstrahierend zum eigenen Sicherungsobjekt macht (Nullmeier/Rüb 1993), wieder ungeahnte Aktualität erhalten haben.

3. Rückschritt, Revolution oder Rückbesinnung?

Wirklich »große Würfe«, die anders als etwa die »Riester-Reform« auf systematisch formulierte Sicherungsziele für sehr breite, womöglich maximal definierte Kreise bezogen sind, hat es in der deutschen Alterssicherungspolitik seit 1957 nicht mehr gegeben. Als derartige Großreform wäre etwa die Weiterentwicklung der GRV zu einer Erwerbstätigenversicherung mit hohem Ersatzniveau einzustufen, also eine Evolution nach dem Vorbild Österreichs. Trotz der zurückliegenden zaghaften Versuche in Richtung eines Mehrsäulenmodells nach wie vor revolutionär wäre hingegen der Ausbau zu einer stark oder gar völlig nivellierenden gesetzlichen Bürger:innenrentenversicherung, die umfassend durch (quasi-)obligatorische betriebliche oder private Vorsorge zu einem insgesamt doch wieder annähernd lebensstandardsichernden Gesamtsystem ergänzt wird. Damit würde Deutschland im Wesentlichen dem Weg der Niederlande folgen. Derartige Umbrüche erscheinen jedenfalls langfristig nicht völlig ausgeschlossen, sind aber eben auch alles andere als zwangsläufig. Welchen wesentlichen Pfad die Alterssicherungspolitik hierzulande in einem durch die zurückliegenden Reformen nicht umfassend »befriedeten« Spannungsfeld einschlagen wird, wird maßgeblich davon abhängig sein, ob und in welchem Verhältnis sich gedämpfte Erwartungen, nach wie vor formulierte Versorgungsbedarfe und Verständnisse von Zukunftsfähigkeit verschiedener Vorsorgeformen durchsetzen können. Als

Szenarien für die weitere Entwicklung der GRV und ihrer »Anbauten« wären beispielsweise die folgenden und grundverschiedenen drei zu nennen:

Zum einen erscheint es denkbar, dass Alterssicherungspolitik in Deutschland einen Weg von »Ankersetzung und Rückschritt« beschreiten wird. Dies dürfte dann der Fall sein, wenn die bislang vor allem diskursive, aber mit der »Grundrente« auch schon institutionell zu beobachtende »Armutsdrift« (Nullmeier 2019) die sozialpolitischen Ansprüche der Versicherten tatsächlich derart und anhaltend reduziert hat, dass relevante Akteure trotz gesunkener Sicherungsniveaus und Alterseinkünfte längerfristig keinen echten Handlungsdruck mehr verspüren. Gesellschaftlichen Forderungen wäre bereits mit überschaubaren Rentenzuschlägen und Freibeträgen in der Grundsicherung Genüge getan. Die zuletzt in ihrem Sozialausgleich erneut leicht gestärkte GRV würde absehbar wieder zu einer bloßen Basisabsicherung mit relativ einheitlichem Niveau schrumpfen, die auch immer weniger durch freiwillige betriebliche oder private Vorsorge nach hergebrachten Ansätzen ergänzt wird bzw. werden kann. Gründe dafür sind etwa die anhaltende Niedrigzinsphase mit negativen Realrenditen für als sicher bewertete Kapitalmarktanlagen, die merkliche Zurückhaltung der Arbeitgeber:innen bei aus dem Unternehmensertrag zu bedienenden Direktzusagen (also echten Betriebsrenten), das mehrheitlich gescheute Risiko einer Investition in naturgemäß volatile Aktien sowie oft hohe, kaum in einem guten Verhältnis zum Wert stehende Kosten individuell vermarkteter Vorsorgeprodukte. Weil Versicherte den Rückzug öffentlicher Altersvorsorge auf bloße Armutsvermeidung oder gar nur -bekämpfung zwar vordergründig akzeptiert hätten, gleichzeitig aber ahnen würden, dass das von ihnen eigentlich präferierte individuelle Sicherungsniveau damit nicht erreicht wird, wäre in diesem Kontext wohl eine weitere Tendenz zum »Baukastenprinzip« in der Vorsorge zu beobachten: Eine gesetzliche Basisrente und vor allem für Geringverdiener:innen subventionierte, aber niedrige Zusatzrenten würden je nach persönlichen Präferenzen und Möglichkeiten ergänzt, um einem akzeptablen Lebensstandard im Alter zumindest nahe zu kommen. Dazu dürfte vermehrt die »Flucht« in als sichere Vorsorgeform verstandenes selbstgenutztes Wohneigentum gehören, auch wenn sein mitunter überteuerter Erwerb nur unter erheblichen Anstrengungen gelingen mag, tendenziell ein erhebliches Klumpenrisiko erzeugt und oft nicht eingeplante Kosten nach sich zieht, die die vermutete Entlastung im Ruhestand letztlich wieder konterkarieren können (Eckardt/Dötsch 2021). Kleinere Personenkreise könnten auch versucht sein, den Lückenschluss im Sinne einer »Rentenlotterie« durch spekulative Investitionen in hochvolatile (Pseudo-)Güter wie Digitalwährungen oder Startup-Beteiligungen zu bewerkstelligen. Allen Strategien wäre aber gemein, dass umfassende Alterssicherung im Sinne auskömmlicher, verlässlich zufließender Liquidität – und der damit einhergehenden persönlichen

Autonomie – wohl endgültig nicht mehr gewährleistet wäre. Statuserhalt im Alter nach jahrzehntelanger Erwerbstätigkeit wäre kein systematisch erreichtes Ziel mehr, sondern nur noch im jeweiligen Einzelfall glückliches Resultat spezifischer Vorsorgeentscheidungen. Gleichzeitig würde die schon jetzt angelegte Verschmelzung von Versicherungs- und Fürsorgesystemen (Steffen 2019) durch strukturell niedrige Alterseinkommen einerseits und Grundsicherungsfreibeträge andererseits weiter voranschreiten.

Ein zweites Szenario ist das der »Revolution« nach institutioneller Erstarrung. In ihm würde das Festhalten an zurückliegenden, insgesamt inkonsequenten Strukturreformen in Richtung eines lückenhaften »Mehrsäulensystems« eben nicht anhaltend gesellschaftlich akzeptiert, und die erheblichen Folgen für individuelle Alterseinkünfte könnten auch nicht durch Konzessionsreformen und persönliche Ausweichstrategien übertüncht werden. Statt einer Stabilisierung qua erfolgreicher »Armutsdrift« würde der Rückgang des staatlichen Sicherungsversprechens zu einer zunehmenden Erosion und gegebenenfalls gar Implosion der Systemakzeptanz führen. In einem solchen Kontext böte sich ein erhebliches Potenzial für Reformen, die anders als die »Grundrente« oder die »Riester-Rente« nicht mehr nur parametrischen oder halbparadigmatischen, sondern tatsächlich umwälzenden Charakter hätten. Derartige Brüche mit bisherigen Struktur(logik)en ergäben sich beispielsweise durch eine Umstellung auf eine echte, einheitlich hohe Grundrente oder eine Hinwendung zur umfassenden Kapitaldeckung, in der eine fondsgespeiste, breit angelegte »Aktienrente« die umlagefinanzierte GRV sukzessive verdrängt.

Drittens ist eine »Rückbesinnung nach vorne« denkbar, also eine progressive Weiterentwicklung traditioneller Rentenversicherungsprinzipien. Dies wäre durchaus möglich, weil mit der Umlagefinanzierung der GRV, mit ihrem Alleinstellungsmerkmal als einziges Pflichtaltersvorsorgesystem für Beschäftigte, mit der weitgehenden Versicherungsfreiheit von Selbständigen und zuletzt mit der erheblichen Lohn- und Beitragsbezogenheit bei der Rentenberechnung ganz wesentliche Merkmale von den bisherigen, eben nicht revolutionären Veränderungen tatsächlich nicht angetastet wurden. Insofern könnte, wenn es zu einer entsprechenden Problembeschreibung und Lösungsformulierung kommt, noch immer auch der Weg hin zu einer umfassend lebensstandardsichernden GRV für alle Erwerbstätigen beschritten werden, die auf diese Strukturprinzipien bzw. »Angriffspunkte« angewiesen wäre. Offensichtlich wäre dafür ein breit angelegter Ausbruch aus dem – im Wesentlichen selbst konstruierten – diskursiven Gehege notwendig. Dieser würde aber anders als im revolutionären Szenario nicht zum endgültigen Umsturz, sondern zur Weiterentwicklung der hergebrachten gesetzlichen Rentenversicherung führen. Resultat wäre schließlich wohl ein System, das der österreichischen Pensionsversicherung inklusive Aus-

gleichszulage ähneln und damit ein hohes, nachhaltig umlagefinanziertes und trotz starker Vorleistungsäquivalenz auch mindestsicherndes Leistungsniveau aufweisen würde.

Ob und wann derartige Szenarien tatsächlich eintreten, wird neben zugrundeliegenden gesellschaftlichen Diskursen nicht nur von oft zufällig auftretenden *windows of opportunity* für reformwillige Akteure, sondern – gewissermaßen dazwischen liegend – ganz maßgeblich von längerfristigen Möglichkeitsstrukturen abhängen, die als »Reformkorridore« (Brosig 2014: 132 ff.) bezeichnet werden können. In ihnen kommen rentenpolitische Ideenwelten mit strukturellen Gestaltungs- bzw. Vetopotenzialen sowie unterschiedlichen Graden der Entschlossenheit politischer Akteure zusammen. Gegenwärtig kann das Nebeneinander von eher ambitionsloser Reformpolitik und diesbezüglich offenbar mehrheitlich abwartender bis resignierender Bevölkerung als Zustand »beidseitiger Passivität« bezeichnet werden. Insofern liegt es zunächst einmal nahe, dass das Szenario »Ankersetzung und Rückschritt« die weitere Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland am besten beschreibt. Damit das alternative Szenario »Revolution« eintreten kann, müsste das klassische Paradigma einer Sozialversicherungsrente mit umfassendem Statuserhalt noch deutlich stärker erodieren. Sofern sich dann passende Gelegenheitsfenster öffnen, die Interessen und finanzielle wie politische Ressourcen zusammenführen, könnte diese Situation von entschlossenen »politischen Unternehmer:innen« von linker oder wirtschaftsliberaler Seite ausgenutzt werden, die tatsächlich umwälzende Reformen anstreben. Entsprechend radikale Ansätze spielen in Debatten aber nach wie vor nur eine randständige Rolle und sind vor allem unter wirklich einflussreichen Akteuren kaum vertreten. Das revolutionäre Szenario, das angesichts schwerwiegender Brüche zudem erhebliche Beharrungskräfte hergebrachter Institutionen überwinden müsste, erscheint deshalb insgesamt wenig wahrscheinlich.

Sich im progressiven Sinne von der auf Kostendämpfung für öffentliche Kassen und Arbeitgeber:innen orientierten, aber letztlich auf halbem Wege »steckengebliebenen« sogenannten Mehrsäulenpolitik abzuwenden, käme ganz anders als in den sonstigen Szenarien einem erheblichen Bruch mit vermeintlichen Gewissheiten aus dem bisherigen Reformdiskurs gleich. Eine »Rückbesinnung nach vorne« wäre insofern ebenfalls sehr voraussetzungsvoll, könnte aber an jahrzehntelang bewährte Institutionen anknüpfen. Die notwendigen Voraussetzungen für eine derartige Entwicklung gestalten sich also im Vergleich zur »Revolution« umgekehrt. Da institutionelle Pfadabhängigkeit als Trumpf gegenüber dem ebenso anspruchsvollen diskursiven Rückzug aus dem Mehrsäulendenken heraus wirken dürfte, ist dieses Szenario wohl etwas wahrscheinlicher als das der drastischen Umwälzung.

Angesichts absehbar erheblicher Widerstände verbliebener Reformbefürworter:innen gegen einen erneuten Kurswechsel und erheblicher Kosten dürften Neuerungen im Rückbesinnungsszenario nur dann eine Chance haben, wenn sich ihre Verfechter:innen ausgedehnter gesellschaftlicher Unterstützung sicher sein können oder die von unzureichender Alterssicherung betroffene Bevölkerung sogar von sich aus die klare Forderung erhebt, die einnahmeorientierte Ausgabenpolitik im zersplitterten System zu beenden. Offenbar ist gerade dies aber nicht der Fall, da große Teile eine Umkehr in der Alterssicherungspolitik zwar durchaus hoch in ihrer Präferenzordnung gewichten (Heinrich u.a. 2016), dieser Überzeugung aber bislang nicht besonders deutlich Nachdruck verleihen. Mindestens mittelfristig wahrscheinlichstes Szenario bleibt damit die sukzessive Schrumpfung des öffentlichen Sicherungsversprechens auf bloße Vermeidung oder Bekämpfung von Altersarmut, während interessierte und dazu fähige Betroffene gegebenenfalls individuelle Ergänzungsstrategien wählen. Ein jahrzehntelanger Konsens darüber, dass im Alter ein allgemeiner Statuserhalt durch kollektive Vorsorgemechanismen zu erreichen ist, wäre damit auf mehreren Ebenen endgültig Geschichte.

Literatur

Bäcker, Gerhard (2020), »Rentenversicherung oder Kapitalmarkt? Lebensstandardsicherung als Aufgabe einer zukunftsfähigen Alterssicherungspolitik«, in: Florian Blank/Markus Hofmann/Annelie Buntenbach (Hg.), *Neustart in der Rentenpolitik*, Baden-Baden, S. 25–46.

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2020), *Alterssicherungsbericht 2020*, Berlin.

Bode, Ingo/Wilke, Felix (2014), *Private Vorsorge als Illusion. Rationalitätsprobleme des neuen deutschen Rentenmodells*, Frankfurt/M.: Campus.

Brosig, Magnus (2014), *Problem Altersarmut? Reformperspektiven der Alterssicherung*, Frankfurt/M.: Campus.

Eckardt, Martina/Dötsch, Jörg (2021), »Wohneigentum und Altersvorsorge – Deutschland im internationalen Vergleich«, in: *Deutsche Rentenversicherung*, Bd. 76, Nr. 1, S. 66–90.

Heinrich, Roberto/Jochem, Sven/Siegel, Nico A. (2016), *Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. Einstellungen zur Reformpolitik in Deutschland*, Friedrich-Ebert-Stiftung: Bonn.

Hinrichs, Karl (2000), »Auf dem Weg zur Alterssicherungspolitik – Reformperspektiven in der gesetzlichen Rentenversicherung«, in: Stephan Leibfried/Uwe Wagschal (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt a. M., S. 276–305.

Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert (1993), *Die Transformation der Sozialpolitik: vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt a. M./New York: Campus.

Nullmeier, Frank (2019), *Sozialversicherungen – Geschichte, Stärken und Herausforderungen*, Vortrag am 07.03.2019 im Rahmen der Veranstaltung »Sozialpolitik mit Zukunft: Welche Rolle spielen die Sozialversicherungen?«, Bremen.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2019), *Pensions at a Glance 2019. OECD and G20 Indicators*, Paris.

Schmähl, Winfried (2012), »Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der Gesetzlichen Rentenversicherung: Verhinderung von Armut im Alter?«, in: Christoph Butterwegge/Gerd Bosbach/Matthias G. Birkwald (Hg.), *Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung*, Frankfurt a. M./New York, S. 42–64.

Steffen, Johannes (2019), *Die Entwicklung von Grundsicherung und Altersrente seit 2003. Ein Prozess systemischer Verschmelzung*, Berlin: Portal Sozialpolitik.

Torp, Cornelius (2018), »Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland – Historischer Wandel und soziale Angemessenheit«, in: *DRV-Schriften*, Bd. 114, S. 5–18.

Türk, Erik/Mum, David (2016), »Überhöhte Erwartungen. OECD und EU-Kommission sollten ihre Renditeannahmen korrigieren«, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), *WISO Diskurs*, Nr. 17/2016, Bonn.

Erwerbsminderung: Ein ungelöstes Schlüsselproblem der Sozialpolitik

Felix Welti

1. Einführung

2020 bezogen 1,82 Millionen Menschen in der Bundesrepublik Deutschland eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (EM-Rente, § 43 SGB VI), eine seit den 1990er Jahren ungefähr gleichbleibende Größenordnung, aktuell etwa ein Zehntel im Verhältnis zu den Altersrenten. 350.000 beantragten neu eine EM-Rente, doch nur 91.168 erhielten eine neue EM-Rente. Das durchschnittliche Zugangsalter waren 53,2 Jahre. Der durchschnittliche Rentenzahlbetrag betrug in den alten Ländern 877 Euro (Männer 886/ Frauen 869) bei den – weit überwiegenden – Renten wegen voller Erwerbsminderung und 571 Euro (Männer 636/ Frauen 518) bei denjenigen wegen teilweiser Erwerbsminderung. In den neuen Ländern waren es 918 Euro (M 846/ F 983) bei voller Erwerbsminderung und 565 Euro (M 529/ F 600) bei teilweiser Erwerbsminderung. 15 Prozent der EM-Rentnerinnen und -Rentner (knapp 200.000) bezogen ergänzende Grundsicherung bei dauerhafter Erwerbsminderung (§ 41 SGB XII), ein seit 2003 mehr als verdreifachter Anteil. Weitere knapp 340.000 Personen erhielten die Grundsicherung bei dauerhafter Erwerbsminderung, ohne Rente zu beziehen[1].

Man kann aus diesen Zahlen mühelos ein Dutzend hochinteressanter und unbearbeiteter politik-, sozial-, wirtschafts- und rechtswissenschaftlicher Forschungsthemen ablesen. Jedenfalls sprechen sie für die anhaltende sozialpolitische Relevanz des sozialen Risikos Erwerbsminderung und seiner Sicherung. Doch in keiner der genannten Wissenschaftsdisziplinen steht Erwerbsminderung im besonderen Fokus der Aufmerksamkeit. So findet man in den 2014 und 2015 erschienenen Bänden »Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats« im ersten Band die Erwerbsminderung – noch unter den alten Namen Invalidität und Erwerbsunfähigkeit – vor allem in den historischen Beiträgen. Tennstedt berichtet, dass bei den Beratungen der Invaliditäts- und Altersversicherung strittig war, ob das Risiko Alter (als »gewillkürte Erwerbsunfähigkeit«) überhaupt einbezogen werden sollte (Tennstedt 2014: 74, 90). Die Angestelltenversicherung brachte zunächst den Angestellten eine günstigere Definition mit der Einbeziehung der Berufsunfähigkeit (Tennstedt 2014: 74, 103), die erst

1 Alle Angaben: DRV Bund: Rentenversicherung in Zahlen, 2021.

später für alle gesichert wurde. In der Weimarer Republik (Haerendel 2014: 93, 114) und der frühen Bundesrepublik (Hockerts 2014: 137, 144) war Invalidität vor allem unter dem Gesichtspunkt der Kriegsopfer neu zu regeln. Im Überblick über die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland von 1990 bis 2014 (Nullmeier 2014: 181) findet Erwerbsminderung ebenso wenig einen prominenten Platz wie in den vielen thematischen Beiträgen des ersten Bandes. Im zweiten Band, sortiert nach sozialen Risiken, gibt es eine Abteilung »Alterssicherung und Erwerbsminderung«. In deren rechtswissenschaftlichem (Butzer 2015: 3, 25), wirtschaftswissenschaftlichem (Schmähl 2015: 29) und sozialwissenschaftlichem (Bode 2015: 65, 72) Beitrag wird Erwerbsminderung jeweils nur recht kurz erwähnt. Nur der richterliche Beitrag (Oppermann 2015: 83, 106) widmet ihr einen eigenen Abschnitt. Das verwundert insofern nicht, als Erwerbsminderung in den Kammern und Senaten der Sozialgerichtsbarkeit für das Rentenversicherungsrecht einen sehr großen Anteil am Fallaufkommen hat, wie man schon anhand des Verhältnisses zwischen beantragten und bewilligten EM-Renten ahnen kann. So ist die Erwerbsminderung auch im wissenschaftlichen Grundlagenwerk des Sozialrechts, dem Sozialrechtshandbuch, nur eine Unterabteilung des Rentenrechts (Ruland 2018: 896, 909), ist aber zuletzt ein häufiges und tief diskutiertes Thema bei Theorie-Praxis-Veranstaltungen, etwa beim Sozialgerichtstag 2014 (Palsherm 2016), den Kontaktseminaren des Deutschen Sozialrechtsverbandes 2018 (Schuler-Harms 2018), 2019 (Bieback 2019) und 2020 (Kallert 2020), gewesen. In der politikwissenschaftlichen Forschung zur Sozialpolitik ist Erwerbsminderung kaum sichtbar, wie auch Überblicksberichte zeigen (Nullmeier/Brosig 2015: 97). Andere Disziplinen und Forschungsrichtungen, die Risiko und Personenkreis der Erwerbsgeminderten betreffen, so die Rehabilitationswissenschaften, Teilhabewissenschaften und Disability Studies befassen sich nicht im Kern mit den sozialpolitischen Sicherungsinstrumenten für den Lebensunterhalt, sondern eher mit medizinisch, psychologisch und pädagogisch ausgerichteten Sach- und Dienstleistungen, mit Lebenssituationen und Diskriminierungen. Daten und ihre Interpretation werden vor allem von den Trägern der Rentenversicherung selbst geliefert (Thiede 2018).

In der Sozialgesetzgebung seit 1990 erhielt das Risiko seinen heutigen Namen durch die 2000 in Kraft getretene Reform, bei der die Erwerbsunfähigkeit und die am vormals ausgeübten Beruf anknüpfende Berufsunfähigkeit durch die allein auf das in Stunden bemessene Leistungsvermögen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anknüpfende Erwerbsminderung ersetzt wurden. Volle Erwerbsminderung besteht bei weniger als drei Stunden täglich, teilweise Erwerbsminderung bei drei bis sechs Stunden täglich. Die Rentenreformen der 14. und 15. Wahlperiode veränderten die Entwicklung des Rentenwerts (§ 68 SGB VI), so dass es in Verbindung mit den auch für EM-Renten geltenden Abschlägen wegen »vorzeiti-

gen« Renteneintritts (§ 77 Abs. 2 SGB VI) zu einem Absinken des Niveaus neuer EM-Renten kam.

Im Zuge einer wieder stärker sozialdemokratischen Sozialpolitik unter christdemokratisch geführter Regierung mit einer Rücknahme deplatzierter »Eigenverantwortung« zu Gunsten von Solidarität (Nullmeier 2006: 175, 177) und der Kritik am Neoliberalismus (Nullmeier 2010) kam es in der 18. und 19. Wahlperiode, von Öffentlichkeit und Wissenschaft eher wenig beachtet, zu mehreren Reformen. Die Zurechnungszeiten (§ 59 SGB VI) für neu hinzukommende EM-Renten wurden angehoben, also diejenige Zeit fiktiver Erwerbstätigkeit, die der Rentenberechnung zu Grunde liegt (Welti 2019: 338). Die in der 19. Wahlperiode eingeführte Grundrente (§ 76 g SGB VI) erhöht auch EM-Renten, allerdings nur bei denjenigen, die 33 Jahre Grundrentenzeiten vorweisen können, also im fortgeschrittenen Lebens- und Erwerbsverlauf erwerbsgemindert werden. Zu den Grundrentenzeiten zählen neben denen versicherter Tätigkeit und Kindererziehung auch Zeiten des Bezugs von Krankengeld und Übergangsgeld, nicht jedoch von Leistungen wegen Arbeitslosigkeit.

Einige grundlegende Probleme der sozialen Sicherung bei Erwerbsminderung werden im Folgenden diskutiert, insbesondere die Schnittstellen zur Sozialpolitik des Arbeitsmarkts, zur Armutsbekämpfung, zur Alterssicherung und zur Gesundheits- und Behindertenpolitik. Es werden sodann sozialphilosophische und verfassungsrechtliche Fragen angesprochen.

2. Erwerbsminderung – an der Schnittstelle sozialer Risiken

Die Sicherung derjenigen, die aus der abhängigen Arbeit heraus wegen Unfall oder Krankheit Einkommensausfall und besondere Bedarfe hatten, war das Grundanliegen aller drei Bismarck'schen Sozialversicherungsgesetze (Eghigian 2000). Heute befindet sich die soziale Sicherung bei Erwerbsminderung an der Schnittstelle sozialer Risiken und Sicherungssysteme und ist stark von Wechselwirkungen mit anderen Sicherungssystemen und Regelungen betroffen, die institutionell sichtbarer und vom finanziellen Volumen her umfangreicher sind. Der ursprüngliche Kern der sozialen Sicherung ist durch viele Schalen hindurch für Politik und Wissenschaft nicht mehr auf den ersten Blick zu erkennen. Einige Aspekte dieser Wechselwirkungen sollen hier benannt werden.

2.1 Erwerbsminderung und Arbeitsmarkt

Erwerbsminderung ist eine besondere Form von Arbeitslosigkeit. Sie ist als die gesundheitlich bedingte Unfähigkeit definiert, das Arbeitsvermögen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt hinreichend zu verwerten. Es ist naheliegend, dass dies nicht nur von den gesundheitlichen Dispositionen der einzelnen Person abhängt, sondern auch vom Arbeitsmarkt (Peters-Lange 2018; Gagel 1997): Welche Gesundheitsstörungen sind überhaupt ein Hindernis bei der Erwerbsarbeit? Inwieweit bieten Arbeitgeber Arbeitsplätze an, die nach Arbeitsweise und Arbeitszeit auch gesundheitlich Eingeschränkten zugänglich sind? Der institutionelle Versuch einer strikten Trennung der Risiken ist insoweit nicht ohne gesetzliche Fiktionen möglich, mit denen die Trennlinie markiert werden soll, die in der Sozialversicherung zwischen Rentenversicherung (SGB VI) und Arbeitslosenversicherung (SGB III) und in der Grundsicherung zwischen Jobcenter (SGB II) und Sozialamt (SGB XII) verläuft (Palsherm 2016). Bei den Renten wegen teilweiser EM soll – anders als bei der vollen EM (§ 43 Abs. 3 SGB VI) – auch die Arbeitsmarktlage in Bezug auf Teilzeitarbeitsplätze zu berücksichtigen sein. Die Diskussion um die sogenannte »Arbeitsmarktrente« beschäftigt Rechtsprechung und Rechtswissenschaft in ganz erheblichem Maße (Freudenberg 2018; Bieback 2015), ohne dass diese jedoch quantitativ größere Bedeutung erlangt. Die Wahrnehmung vieler Beteiligter in sozialgerichtlichen Verfahren ist jedoch, dass den vergeblich eine EM-Rente einklagenden Personen oft nur schwer zu vermitteln ist, dass ihnen der allgemeine Arbeitsmarkt offensteht. Viele der individuellen Streitfälle finden entweder an der Bruchstelle zwischen Krankengeld oder Arbeitslosengeld und »Hartz IV« statt oder bereits nach längerem Bezug der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Dabei ist oft nicht die absolute Leistungshöhe ausschlaggebend für den Wunsch nach EM-Rente, sondern die Freiheit vom Regime von Einkommens- und Vermögensanrechnung (auch der Partner) und Eingliederungsbemühungen. Die soziale Rolle »Frührente« erscheint akzeptabler als diejenige der »Langzeitarbeitslosigkeit«. Haben sich die entsprechenden Fremd- und Selbstzuschreibungen verfestigt, ist es oft für Rehabilitations- und Eingliederungsbemühungen von Jobcenter und Rentenversicherung selbst dann zu spät, wenn diese endlich – wie es neuere Gesetzgebung und Programme verlangen (§§ 9 Abs. 4, 11 SGB IX) – ihre institutionelle Distanz voneinander verringert haben (Dittmann 2021; Sellnick 2021).

2.2 Erwerbsminderung und Armut

Erwerbsminderung führt zu Armut. Das ist der erste Grund, warum es mit der Rentenversicherung ein vorrangiges und der Sozialhilfe ein nachrangiges Siche-

rungssystem dagegen gibt. Gleichwohl schaffen es diese Systeme nicht, das Armutsrisiko angemessen zu verringern. Das wird an den durchschnittlichen Zahlbeträgen der EM-Rente deutlich, zumal es bei Erwerbsminderung viel schwieriger ist, sie durch betriebliche und private Vorsorge zu ergänzen. Erwerbsminderung ist im Lebenslauf oft eingebettet in weitere Armutslagen: Sie geht, vor allem wenn sie durch chronische Krankheiten verursacht wird, mit Schwierigkeiten in der Ausbildung, mit prekärer Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Lebenslauf einher und sie geht der Altersarmut voraus, denn es ist sehr schwer, während einer Erwerbsminderung noch Anwartschaften gesetzlicher oder anderer Systeme oder Vermögen zu erwerben (Brettschneider/Klammer 2016). Einzig Erbschaften mögen eintreten, sind jedoch bei Bezug von Grundsicherung aufzubrauchen.

2.3 Erwerbsminderung und Alterssicherung

Durch die historisch gewachsene gemeinsame Verortung in der gesetzlichen Rentenversicherung sind die auf den Lebensunterhalt bezogenen Risiken des Einkommens im Alter, bei Tod einer unterhaltspflichtigen Person und bei Erwerbsminderung systematisch eng verkoppelt und von Reformen gemeinsam betroffen. Alle drei hängen dem Grunde nach von den nach gleichen Regeln erworbenen Anwartschaften ab und werden nach dem allgemeinen Rentenwert (§ 68 SGB VI) bemessen, der nach den gleichen Regeln schneller oder langsamer steigt. Die Reformen tragenden politischen und ökonomischen Überlegungen leiten sich aber wesentlich vom sozialen Risiko Alter ab. Der Gesetzgeber hat das in Paragraph 154 SGB VI auch deutlich gemacht, indem er zur Selbstkontrolle einen Rentenversicherungsbericht vorsieht, der sich ausschließlich daran orientiert, wie sich die Einkommenssituation im Alter unter Berücksichtigung der betrieblichen und der öffentlich geförderten privaten Altersvorsorge (»Riester-Rente«) darstellt. Entsprechend ist die Existenz der (freiwilligen) öffentlich geförderten Altersvorsorge als dämpfender Faktor in die Anpassung des Rentenwerts für alle Renten integriert (§ 68 Abs. 5 SGB VI: AVA2012), obwohl die Bedingungen der öffentlich geförderten Erwerbsminderungsvorsorge ganz anders sind. Zwar kann eine öffentlich geförderte »Riester-Rente« auch das Risiko Erwerbsminderung erfassen (§ 1 Nr. 3 AltZertG). Diese ist jedoch nicht zwingend risikoneutral in Zugang und Beitrag und daher für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Lebensbedingungen schwer zu erreichen und teuer. Zudem sind von Erwerbsminderung besonders gefährdete Personen häufiger in sozialen Lagen, die dem Abschluss privater Versicherungen entgegenstehen. Invalidität wird zum schlechter gesicherten »Nebenrisiko« (Bode 2014: 65, 82). Was schon bei der Alterssicherung nicht gelingt und dort von der Metaphorik dreier gleichwertiger

Säulen verschleiert wird (Nullmeier 2015), taugt bei der Erwerbsminderung erst recht nicht.

Die Alterssicherung funktioniert nach der Logik des Ansparens über den Lebenslauf, bei der einkommensschwächere Zeiten durch andere kompensiert werden können. Dagegen ist die Sicherung bei Erwerbsminderung eine Risikoversicherung, bei der es darauf ankommt, in der möglicherweise nur kurzen Zeit vor dem Eintritt des Risikos vorgesorgt zu haben. Im öffentlich-rechtlichen System der Rentenversicherung gibt es keine fixe Versicherungssumme, sondern eine Hochrechnung des (verhinderten) weiteren Erwerbs- und Versicherungsverlaufs auf der Basis des bisherigen (Zurechnungszeit, § 59 SGB VI). Das führt dazu, dass die EM-Rente, anders als das Krankengeld (§ 44 SGB V), nicht in einem bestimmten Verhältnis zum letzten Einkommen vor dem Versicherungsfall steht, sondern zur Gesamtleistungsbewertung (§ 71 SGB VI). Das kann zu einem Einkommensbruch führen (vgl. Bieback 2015, 2018) und benachteiligt Personen, die schon lange vor der Erwerbsminderung auf Grund von Behinderung und chronischer Krankheit niedrige Einkommen und Anwartschaften erworben haben. Die Reduktion des Sicherungssystems auf diejenigen, die den Einstieg ins Arbeitsleben bereits gefunden haben, wird akzentuiert durch das Erfordernis einer Vorversicherungszeit (§ 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB VI: in den letzten fünf Jahren vor der Erwerbsminderung drei Jahre Pflichtbeiträge für Beschäftigung). Eine Invalidenrente auch ohne Vorleistungen gab es nur in der DDR. Für eine soziale Risikoversicherung wäre sie nicht versicherungsfremd. Die gesetzliche Rentenversicherung bietet sie jedoch nicht. Für die von Jugend an Erwerbsgeminderten führt der Weg zur Rente nur über die versicherungspflichtige Beschäftigung in Werkstätten für Menschen mit Behinderungen (WfbM; § 1 Satz 1 Nr. 2 SGB VI), die eine EM-Rente nach 20 Jahren ermöglicht (§ 43 Abs. 6 SGB VI). Dass diese Regelung an die Arbeit in einer Sondereinrichtung gebunden ist, steht zunehmend in der Kritik (von Drygalski 2020).

Eine weitere umstrittene Regelung, bei der sich die Logiken von Alterssicherung und Erwerbsminderungssicherung treffen, sind die Abschläge auf den Zugangsfaktor (§ 77 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SGB VI). Mit ihnen werden Renten gemindert, wenn die Versicherten sie vor Erreichen der Regelaltersgrenze in Anspruch nehmen. Was für die Anspar-Logik der Alterssicherung sofort nachvollziehbar ist, ist der Risiko-Logik der Sicherung bei Invalidität eigentlich fremd (vgl. Oppermann 2015). Den Zeitpunkt der Erwerbsminderung sucht man sich nicht aus, den des Ruhestands im Rahmen der Möglichkeiten schon. Aus dem Alter als »gewillkürter Erwerbsunfähigkeit« wird die Erwerbsminderung als scheinbar »gewillkürtes Alter«. Die im politischen und alltäglichen Sprachgebrauch vorhandenen Begriffe der »Frührente« und des »vorzeitigen Ruhestands« zeigen hier ein anderes Bild als das der Sicherung eines individuellen und wieder aufheb-

baren Gesundheitsproblems. Die Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarkt und Erwerbsminderung führen auch dazu, dass die – durch Kombination verschiedener Leistungen erreichte – faktisch vorzeitige Rente, wie etwa in den 1980er Jahren im Strukturbruch Westdeutschlands oder in den 1990er Jahren in Ostdeutschland, als Instrument der sozialen Befriedung genutzt wird (Behrens 1994: 105). Die Abschläge erscheinen als eine zwar von der Rechtsprechung als legitim erachtete, gleichwohl politisch wenig einleuchtende Übertragung von Regeln aus einem Regelungskreis in den anderen. Für die Gruppe gesundheitlich eingeschränkter Versicherter in den letzten Jahren vor der Regelaltersgrenze bedürfte es anderer Regelungen, auch um mehr Akzeptanz der Anhebung der allgemeinen Altersgrenze zu schaffen. Die um zwei Jahre vorgezogene abschlagsfreie Altersrente für schwerbehinderte Menschen (§ 37 SGB VI) ist ein Ansatzpunkt, der verfeinert werden müsste. Hier geht es um zwei Zwecke, die nicht mit denen der klassischen EM-Rente identisch sind: einerseits keine Beschäftigung mehr von Personen zu verlangen, die sie nur noch mit erheblicher Mühe leisten können, andererseits eine typisierende Kompensation dafür, dass Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen und oft auch gesundheitsschädigenden Berufen eine kürzere Lebenserwartung und Altersrentenlaufzeit haben. Denkbar wäre auch, die Sicherung bei Erwerbsminderung ganz von der Alterssicherung zu trennen und einen Neustart zu versuchen (Welti/Groskreutz 2013a; ausführlich Welti/Groskreutz 2013b).

2.4 Erwerbsminderung, Gesundheit und Behinderung

Erwerbsminderung ist eine Folge von Krankheit und eine Erscheinungsform von Behinderung. Die EM-Rente steht daher im systematischen Zusammenhang zu den Leistungen der Prävention, medizinischen Rehabilitation und Teilhabe am Arbeitsleben insbesondere der Rentenversicherung (§§ 9–17 SGB VI). »Prävention und Rehabilitation vor Rente« (§ 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 SGB VI; §§ 3, 9 SGB IX) ist ein normativer Grundsatz, der den rechtlichen Vorrang der Menschenrechte auf Arbeit und auf Gesundheit und den ökonomischen Vorrang fortgesetzter Wertschöpfung und Beitragszahlung ausdrücken soll (Gagel/Schian 2003). In der Verwaltungspraxis erscheint »Reha vor Rente« oft eher als zeitliche Abfolge, mit der ein Rentenwunsch aufgeschoben oder vermieden werden soll. Das birgt die Gefahr, den Gedanken der Rehabilitation abzuwerten und die Individualität möglicher Gesundheits- und Rehabilitationsverläufe zu unterschätzen (vgl. Brussig 2018). Die Verwaltungspraxis und das eher grob gestrickte Vier-Jahres-Intervall zwischen Leistungen der medizinischen Rehabilitation (§ 12 Abs. 2 SGB VI) führen dazu, dass die Rehabilitation bereits in EM-Rente befindlicher Versicherter

eine untergeordnete Rolle spielt, obwohl das Gesetz eine regelhafte Befristung der Rente auf drei Jahre vorsieht und damit die Aufhebbarkeit des einmal eingetretenen Risikos betont (Welti 2018a). Erwartungen von Arbeitsmarktakteuren, Verwaltung und Versicherten selbst gehen oft in eine andere Richtung: Das Narrativ der »Frührente« sieht nicht vor, dass dieser Status wieder verlassen werden kann. Bei einem Rehabilitationsgeld, wie die Leistung in Österreich inzwischen heißt, sieht das anders aus (Jöbstl/Wochner 2018). Der internationale Vergleich, etwa mit den Niederlanden und Finnland, verweist darauf, dass eine größere Verantwortung der Arbeitgeber und ein strukturiertes Vorgehen der Rehabilitationsträger und Einrichtungen erforderlich sind (Mittag/Welti 2017). Zudem wird deutlich, dass die deutsche wohnortferne Infrastruktur der Rehabilitation, die auf punktuelle Leistungen setzt, zu wenig Angebote für eine kontinuierliche (Wieder-)Eingliederung vorhält.

Obwohl die Behindertenpolitik in den letzten dreißig Jahren intensiv diskutiert worden ist, gerade unter verfassungs- und menschenrechtlichen Gesichtspunkten, und die einschlägigen Rechtsnormen mit dem SGB IX 2001 und dem Bundesteilhabegesetz 2016 zweimal intensiv reformiert worden sind, ist die EM-Rente in diesem Kontext nur am Rand diskutiert worden. Sach- und Dienstleistungen zur Teilhabe sind zwar unverzichtbar und wichtig. Mehr Freiheit und Teilhabe setzen aber auch eine angemessene Sicherung des Lebensunterhalts in Geld voraus, die über das Existenzminimum hinausweist. Über vielen anderen Gleichbehandlungsfragen sollte nicht vergessen werden, dass Armut eine der größten Diskriminierungen ist. Die antidiskriminierungsrechtlichen Ansätze des modernen Behindertenrechts, haben, ihrer anglo-amerikanischen Herkunft entsprechend, keine direkte Verbindung zur Sozialversicherung, sondern versuchen, Schwächen der sozialen Sicherheit durch zivilrechtliche Ansprüche zu kompensieren (Fuerst 2009). Das Recht auf soziale Sicherung für Menschen mit Behinderungen (Art. 28 UN-BRK) bedarf insoweit noch stärkerer Konturierung und Passung für die europäischen Sozialmodelle.

3. Sozialphilosophische Überlegungen

Der Sozialstaat baut auf Arbeit auf. Gesellschaftlich, weil er nur verteilen und organisieren kann, was vorher an Reichtum erarbeitet worden ist, individuell, weil Einkommen und soziale Sicherheit auf Arbeitseinkommen und den aus ihnen gezahlten Beiträgen und Steuern beruhen. Auch Verbrauchs- und Vermögenssteuern können diesen Zusammenhang nicht aufheben. Es entspricht den sozialmoralischen Vorstellungen der Arbeits- und Leistungsgesellschaft, dass

dieser Zusammenhang in den Beitrags- und Leistungsnormen der Rentenversicherung und des ganzen Sozialgesetzbuchs ausgedrückt wird (Nullmeier/Rüb 1994). Zugleich braucht die Arbeits- und Leistungsgesellschaft eine wirksame Sicherung derjenigen, die weniger arbeiten und leisten können als andere, durch verlässliche Ansprüche, die im verrechtlichten Sozialsystem (Vogel 2014) geltend gemacht und eingeklagt werden können, ohne sich dafür – über den Beleg des eingetretenen Risikos hinaus – rechtfertigen zu müssen. Diese versicherungsförmige rechtlich vermittelte Solidarität unter Fremden (Brunkhorst 2002; Welti 2018b) genießt höchste Akzeptanz, solange und soweit sie als »Wechselfall des Lebens« erkannt wird, der alle jeden Tag treffen kann. Insoweit verwundert die herausgehobene Stellung des Arbeitsunfalls im sozialen Sicherungssystem nicht. In Deutschland ist die Differenz zwischen den Leistungen der Unfallversicherung (§ 56 SGB VII) und denen der Rentenversicherung bei Erwerbsminderung allerdings auch im internationalen Vergleich sehr hoch. Das führt, zusammen mit der besseren Prävention, bis zur Überlegung, das Risiko insgesamt in die Unfallversicherung zu verlagern (Butzer 2015: 3, 25).

Die Bereitschaft zur Solidarität ist fragiler bei denjenigen Risiken, die selbst zu erfahren sich viele nicht vorstellen wollen oder können. Insofern besteht die Gefahr des »eugenischen Neoliberalismus«, der eingeschränkte Gesundheit und Behinderung ausgrenzen statt solidarisch kompensieren will und der nahtlos zum Rassismus passt (Nullmeier 2010: 23). Das Ringen um die Einbeziehung der in die Solidargemeinschaft seit Geburt oder Jugend eingebrachten Risiken ist davon ebenso Ausdruck wie die konfliktreiche Anerkennung von Sucht und psychischen Krankheiten als legitime Ursache von Erwerbsminderung (Mushoff 2018). Hier hat sich in den letzten Jahrzehnten eine – durchaus brüchige – Enttabuisierung und Aufklärung der Gesellschaft vollzogen.

4. Verfassungsrechtliche Fragen

Erwerbsminderung stand bislang nicht im Mittelpunkt verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, die den Rahmen des deutschen Sozialsystems abstecken helfen. Kürzungen im Niveau der Erwerbsminderungsrente einschließlich der umstrittenen Abschläge wurden bisher als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmungen der geschützten Rentenanwartschaft eingeordnet (BVerfG 11.1.2011, 1 BvR 3588/08 u.a., BVerfG 128, 138). Der Eigentumsschutz der Anwartschaft – wenn man ehrlich ist: eine Metapher für einen gewissen Vertrauensschutz – passt als Bild besser auf die Ansparlogik der Alterssicherung als auf die Risikologik der Erwerbsminderungssicherung. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)

hat es verfassungsrechtlich weder bedeutsam gefunden, dass die EM-Rente eine Leistung für Menschen mit Behinderung (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) ist, noch dass Abschläge auf EM-Renten ebenso wie auf Altersrenten Ungleiches gleich behandeln (kritisch: Oppermann 2015: 83, 109). Schuldet der soziale Rechtsstaat den Erwerbsgeminderten darum von Verfassungs wegen nicht mehr als die Sicherung des Existenzminimums? Das stärkste Argument gegen eine solche Beschränkung ist derzeit der Schutz gegen die Unverhältnismäßigkeit der Pflichtversicherung: Wer ein Erwerbsleben lang hohe Beiträge zahlen muss, kann und muss dafür mehr und anderes erwarten, als es ihm die private Vorsorge bieten könnte (Bieback 2009, vgl. auch Kaltenstein 2016).

Ein verfassungsrechtlich ungelöstes Problem ist die Abhängigkeit des Rentenniveaus vom Zeitpunkt der Verrentung. Wer vor 2014 erwerbsgemindert geworden ist, hatte keine Chance von der Besinnung des Gesetzgebers auf die Notwendigkeit höherer Zurechnungszeiten zu profitieren. Das trifft gerade diejenigen, die lange und dauerhaft erwerbsgemindert sind. Die Grundrente zeigt, dass Korrekturen von als zu niedrig erkannten Bestandsrenten – allerdings um den Preis hohen Verwaltungsaufwands – möglich sind. Eine stärker pauschalierte Mindestrente würde das Problem der individuellen Neuberechnung verkleinern. Versicherungsfremd wäre das jedenfalls für eine Risikoversicherung nicht.

5. Erwerbsminderung auf der Agenda der 20. Wahlperiode?

Es wäre zu wünschen, dass in der 20. Wahlperiode Bundesregierung und Bundestag die soziale Sicherung bei Erwerbsminderung eingehend prüfen. Insbesondere die Verklammerung mit der Alterssicherung und die Wechselwirkungen mit der Arbeitsmarkt-, Armuts- und Behindertenpolitik sollten kritisch betrachtet werden. Dazu bedarf es, ganz im Sinne von *Frank Nullmeier*, einer interdisziplinären wissenschaftlichen Beratung und Analyse der Sozialpolitik.

Literatur

Behrens, Johann (1994), »Der Prozess der Invalidisierung – Das demographische Ende eines historischen Bündnisses«, in: Christoph Behrend (Hg.), *Frühinvalidität – ein Ventil des Arbeitsmarkts?* Berlin: Deutsches Zentrum für Altersfragen.

Bieback, Karl-Jürgen (2009): »Existenzsicherung und Alters- und Invaliditätsvorsorge«, in: *Die Sozialgerichtsbarkeit*, S. 629–638.

Bieback, Karl-Jürgen (2015): »Der Weg durch das Sozialleistungssystem zur EM-Rente – Abgestimmte und funktionierende Zuständigkeiten?«, in: *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*, S. 157–193.

Bieback, Karl-Jürgen (2019): »Im Übergang – Krankengeld und Erwerbsminderungsrente – Beratung, Zuständigkeit und Hinzuverdienst«, in: *Sozialrecht Aktuell*, Sonderheft, S. 30–34.

Bode, Ingo (2015): »Alterssicherung und Erwerbsminderung aus sozialwissenschaftlicher Sicht: Formen, Gründe und Folgen der Entkollektivierung«, in: Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried (Hg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – Bundessozialgericht und Sozialstaatsforschung*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 65–82.

Brettschneider, Antonio/Klammer, Ute (2016), »Lebenswege in die Altersarmut – Ergebnisse einer Studie zu den biografischen Determinanten der Grundsicherungsbedürftigkeit im Alter«, in: *Deutsche Rentenversicherung*, S. 110–125.

Brunkhorst, Hauke (2002), *Solidarität – Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp:

Brussig, Martin (2018), »Die aktivierenden Elemente der Erwerbsminderungsrente – Umsetzung und Weiterentwicklung«, in: *Sozialrecht aktuell*, Sonderheft, S. 12–13.

Butzer, Hermann (2015), »Alterssicherung und Erwerbsminderung aus rechtswissenschaftlicher Sicht: Stand und Zukunft des Rentenverfassungsrechts«, in: Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried (Hg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – Bundessozialgericht und Sozialstaatsforschung*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 3–28.

Dittmann, René (2021), »Leistungen der aktiven Arbeitsförderung durch die Agenturen für Arbeit neben einem Rehabilitationsverfahren«, in: *Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht*, Forum A13/A 14–2021, letzter Zugriff: 10.12.2021, www.reha-recht.de

Drygalski, Clarissa von (2020), »Die Werkstatt für behinderte Menschen in der zweiten Staatenprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention« in: *Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht*, D 11–2020, letzter Zugriff: 10.12.2021, www.reha-recht.de

Eghigian, Greg (2000), *Making Security Social – Disability, Insurance, and the Birth of the Social Entitlement State in Germany*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Freudenberg, Ulrich (2018), »Ein richterlicher Blick auf die Arbeitsmarktrente bei verschlossenem Teilzeitarbeitsmarkt«, in: *Sozialrecht aktuell*, Sonderheft, S. 70–72.

Fuerst, Anna-Miria (2009), *Behinderung zwischen Diskriminierungsschutz und Rehabilitationsrecht – Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA*, Baden-Baden: Nomos.

Gagel, Alexander (1997), »Erwerbsminderungsrenten – Entwicklungen in Politik, Gesetzgebung und Rechtsprechung«, in: *Soziale Sicherheit*, S. 339–344.

Gagel, Alexander/Schian, Hans-Martin (2002), »Die Dominanz der Rehabilitation bei Bearbeitung und Begutachtung im Rentenverfahren – Zugleich ein Ansatz zur besseren Bewältigung der Anforderungen des § 43 SGB VI«, in: *Die Sozialgerichtsbarkeit*, S. 529–536.

Haerendel, Ulrike (2014), »Die Weiterentwicklung des Sozialstaats im Kaiserreich und in der Weimarer Republik« in: Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried (Hg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 93–118.

Hockerts, Hans Günter (2014), »Die sozialstaatlichen Grundentscheidungen in der frühen Bundesrepublik« in: Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried (Hg.),

Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 139–160.

Jöbstl, Heike/Wochner, Christian (2018): »Länger arbeiten bei guter Gesundheit – Umsetzung der neuen Leistungen in der Praxis«, in: *Soziale Sicherheit Österreich*, S. 503–512.

Kallert, Rainer (2020), »Der Antrag auf Erwerbsminderungsrente – eine ›Erfolgsbremse‹ für Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation?«, in: *Sozialrecht aktuell*, Sonderheft, S. 221–225.

Kaltenstein, Jens (2016), »Wohin steuert die gesetzliche Alterssicherung? – Anmerkungen zur verfassungsrechtlichen Rechtsprechung der letzten beiden Jahrzehnte zu Eingriffen in Rentenrechte der Gesetzlichen Rentenversicherung« in: *Wege zur Sozialversicherung*, S. 303–312.

Mittag, Oskar/Welti, Felix (2017), »Vergleich der sozialen Sicherung und beruflichen Wiedereingliederung bei Erwerbsminderung in drei europäischen Ländern (Deutschland, Niederlande und Finnland)«, in: *Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht*, D2-2017, letzter Zugriff: 10.12.2021, www.reha-recht.de

Mushoff, Tobias (2018): »Psychische Erkrankung als Grund der Erwerbsminderung – Die zumutbare Willensanstrengung oder der Psyche ausgeliefert sein. Eine rechtliche Betrachtung« in: *Sozialrecht aktuell*, Sonderheft, S. 42–47.

Palsherm, Ingo (2016): »Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit und volle Erwerbsminderung im System von SGB III und SGB XII – Rechtliche Grundlagen und praktische Handhabung« in: Deutscher Sozialgerichtstag (Hg.), *Sozialstaat und Europa – Gegensatz oder Zukunft?* Stuttgart: Boorberg, S. 71–116.

Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. (1994): »Erschöpfung des Sozialversicherungsprinzips? Gesetzliche Rentenversicherung und sozialstaatlicher Republikanismus«, in: *Leviathan*, Sonderheft 14, S. 59–80.

Nullmeier, Frank (2006): »Eigenverantwortung, Gerechtigkeit und Solidarität – Konkurrierende Prinzipien der Konstruktion moderner Wohlfahrtsstaaten?«, in: *WSI Mitteilungen*, H. 4., S. 175–180.

Nullmeier, Frank (2010): *Kritik neoliberaler Menschen- und Gesellschaftsbilder und Konsequenzen für ein neues von »sozialer Gerechtigkeit«*– Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Nullmeier, Frank: (2014), »Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2014«, in: Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried (Hg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 181–202.

Nullmeier, Frank/Brosig, Magnus (2015), »Politikwissenschaftliche Forschung zur Sozialpolitik und Alterssicherung«, in: *Deutsche Rentenversicherung*, 97–109.

Nullmeier, Frank (2015), »Einstürzende Neubauten – Statikprobleme im Säulenmodell der Alterssicherung«, in: *Sozialer Fortschritt*, H. 8, S. 196–202.

Oppermann, Dagmar (2015), »Alterssicherung und Erwerbsminderung aus richterlicher Sicht: Vom Nutzen der Wissenschaft in den anstehenden Herausforderungen«, in: Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried (Hg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – Bundessozialgericht und Sozialstaatsforschung*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 83–118.

Peters-Lange, Susanne, Susanne (2018): »Arbeit der Zukunft und Erwerbsminderung«, in: *Sozialrecht aktuell*, Sonderheft, S. 66–69.

Ruland, Franz (2018), »Rentenversicherung«, in: Franz Ruland/Ulrich Becker/Peter Axer (Hg.), *Sozialrechtshandbuch*, 6. Auflage, Baden-Baden: Nomos, S. 896–968.

Schmähl, Wilfried (2015), »Alterssicherung und Erwerbsminderung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht: Zukunftsaufgaben für eine nachhaltige Politik und Forschung«, in: Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried (Hg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – Bundessozialgericht und Sozialstaatsforschung*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 29–64.

Schuler-Harms, Magarete (2018), »Von der Invalidenrente zur Erwerbsminderungsrente«, in: *Sozialrecht aktuell*, Sonderheft, S. 1–6.

Sellnick, Hans-Joachim (2021), »Das Teilhabestärkungsgesetz und die Leistungen an SGB-II-Leistungsberechtigte mit Behinderungen«, in: *Diskussionsforum Rehabilitations- und Teilhaberecht*, Forum A24/A23-202, letzter Zugriff: 10.12.2021, www.reha-recht.de

Tennstedt, Florian (2014), »Die erste Ausformung der Sozialgesetzgebung in der Bismarckzeit«, in: Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried (Hg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 73–92.

Thiede, Reinhold (2018): »Sind die heutigen Regelungen der Erwerbsminderungsrente noch zeitgemäß? Eine Einschätzung aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund«, in: *Sozialrecht aktuell*, Sonderheft, S. 7–9.

Vogel, Berthold (2014), »Die Bedeutung eines verrechtlichten Sozialsystems für die gesellschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland«, in: Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried (Hg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 297–312.

Welti, Felix/Groskreutz, Henning (2013a): »Vorschlag für eine grundlegende Reform im Erwerbsminderungsrentenrecht«, in: *Soziale Sicherheit*, H. 8–9, S. 308–311.

Welti, Felix/Groskreutz, Henning (2013b), *Soziales Recht zum Ausgleich von Erwerbsminderung, Reformoptionen für Präventionen, Rehabilitation und soziale Sicherung bei Erwerbsminderung*, Düsseldorf: Arbeitspapier der Hans-Böckler-Stiftung Arbeit und Soziales 295.

Welti, Felix (2018a), »Befristete Erwerbsminderungsrente – und dann? – Sozialrechtliche Implikationen« in: *Sozialrecht aktuell*, Sonderheft, S. 34–37.

Welti, Felix (2018b), »Solidarität im Recht«, in: Michael Ganner/Caroline Voithofer (Hg.), *Recht & Solidarität*, Innsbruck: University Press, S. 15–40.

Welti, Felix (2019), »Erwerbsminderungsrenten: Ein Schritt nach vorn – Aber es bleibt noch viel Reformbedarf« in: *Soziale Sicherheit*, H. 8–9, S. 338–342.

Deutschland – ein frauenfreundlicher Wohlfahrtsstaat?

Karin Gottschall und Ruth Abramowski

1. Einführung

Wohlfahrtsstaatlichkeit und Geschlechterverhältnisse sind auf vielfältige Weise verknüpft. Dabei ist für die soziale Lage von Frauen nicht nur die Bereitstellung öffentlicher Güter (Sicherheit, Infrastrukturen, Bildung, Gesundheit, soziale Dienste), sondern auch die Rolle des Staates als Arbeitgeber relevant. So hat der in den westlichen Ländern im »goldenen Zeitalter« erfolgte Ausbau des Wohlfahrtsstaates neben einer Abschwächung von Klassenunterschieden wesentlich zu einer Integration von Frauen in die Erwerbsarbeit beigetragen, indem sich der öffentliche Sektor zu einem quantitativ bedeutsamen und auch attraktiven Beschäftigungsbereich für Frauen entwickelt hat, gekennzeichnet durch hohe Arbeitsplatzsicherheit, flexible Arbeitszeiten und eine faire Bezahlung insbesondere in den unteren Rängen der Beschäftigungshierarchie (Rose 1985; O'Connor 1993; Gornik/Jacobs 1998; Mandel/Semyonov 2006; Rubery 2013; Gottschall/Tepe 2021). Mit dem zunehmenden Druck auf die Staatsfinanzen seit den 1980er Jahren kam die Expansion des öffentlichen Sektors allerdings zum Stillstand und/oder ging, zum Teil verschärft durch die Finanzkrise im Jahr 2008, in einen Stellenabbau über. Neben effizienzorientierten Verwaltungsreformen wurden öffentliche Infrastrukturen privatisiert und Märkte für Gesundheits- und Sozialdienstleistungen geschaffen. In der Folge waren erwerbstätige Frauen nicht nur mit Einschränkungen beim Zugang zu (Kinder-)Betreuungsangeboten und sozialen Diensten konfrontiert, auf die sie als nach wie vor Hauptsorgeverantwortliche besonders angewiesen sind, sondern auch mit Einbußen im Angebot und der Qualität der im öffentlichen Sektor verfügbaren Arbeitsplätze (Vaughan-Whitehead 2013; Rubery 2013).

Die im fachwissenschaftlichen Diskurs stark akzentuierte Diagnose des schrumpfenden und wenig frauenfreundlichen Staates übersieht freilich, dass auf den Staat zugleich auch neue Aufgaben zukommen, die seine Rolle als Arbeitgeber wieder verstärken. Dies gilt nicht nur für die Regulierung von privatisierten Märkten, die zur Etablierung von Regulierungsbehörden führt, und politische Trends zur Rekommunalisierung privatisierter öffentlicher Infrastruktur, sondern auch in Bezug auf steigende Bedarfe an Pflegedienstleistungen für eine

alternde Bevölkerung (Gottschall/Tepe 2021; Gottschall u.a. 2021). Auch die »Adult-Worker-Norm«, die vielen jüngeren Reformen des Wohlfahrtsstaates zugrunde liegt, unterstreicht den Bedarf an (bezahlbaren) Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegediensten als notwendiger Voraussetzung für die Verfügbarkeit von Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Diese komplexen, auf Sukzession und Überlagerung von Abbau und Ausbau wie auch bereichsspezifisch unterschiedliche Trends deutenden Entwicklungsdynamiken bedürfen weiterer Forschung. Vor diesem Hintergrund steht im Folgenden die Rolle des Staates als Regulator und Arbeitgeber im Bereich der Kinderbetreuungs- und Pflegedienstleistungen im Mittelpunkt, und damit ein Bereich, der für die Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen von besonderer Bedeutung ist.

Deutschland stellt hier als ein konservativer Wohlfahrtsstaat mit primär statusbasierten Sozialleistungen für (männliche) Ernährer einen interessanten Fall dar, da historisch soziale Dienstleistungen (und damit auch öffentliche Beschäftigung) durch das Subsidiaritätsprinzip, das Familien und Non-Profit-Anbieter privilegiert, begrenzt wurden, in jüngerer Zeit und insbesondere nach der Wiedervereinigung jedoch ein Ausbau von Kinderbetreuung erfolgt ist. Nach einem Überblick über die Dynamiken und die Charakteristiken der Frauenbeschäftigung im öffentlichen Dienst werden im dritten Abschnitt Entwicklungstrends im Bereich der frühkindlichen Betreuung und der Langzeitpflegedienstleistungen (einschließlich öffentlicher und Non-Profit-Anbieter) beleuchtet. Abschließend werden die ambivalenten Dynamiken der Care-Dienstleistungen in einer globaleren Perspektive im Hinblick auf den Pflegebedarf und den Wandel des Wohlfahrtsstaates eingeordnet.

2. Dynamiken und Charakteristiken der Frauenbeschäftigung im öffentlichen Dienst Deutschlands

Die Bereitstellung öffentlicher Güter ist ein zentrales Element von Wohlfahrtsstaatlichkeit. Gleichwohl weisen westliche Wohlfahrtsstaaten eine erhebliche Varianz in Umfang und Profil öffentlicher Beschäftigung und, darüber vermittelt, auch in der Rolle des Staates als Arbeitgeber für die Erwerbsintegration von Frauen auf (Demmke/Moilanen 2010; Mandel/Semyonov 2006; Rubery 2013; Gottschall u.a. 2015). Die dem sozialdemokratischen Regime zuzuordnenden skandinavischen Länder bieten umfassende soziale Dienstleistungen und fördern durch die Ausweitung des öffentlichen Sektors die Erwerbsbeteiligung und -integration von Frauen. Demgegenüber sind in liberalen, auf bedarfsorientierte Sozialleistungen fokussierten Regimen wie den USA soziale Dienstleistungen

und Arbeitsmarktintegration von Frauen in erster Linie marktabhängig. Konservative Wohlfahrtsregime, wie insbesondere Deutschland, nehmen zwischen den beiden Regimetypen eine mittlere Position ein: sie gewähren durchaus umfangreiche, jedoch hauptsächlich statusbasierte und monetäre Wohlfahrtsleistungen für (männliche) Ernährer, schränken jedoch soziale Dienstleistungen und damit Frauenbeschäftigung im öffentlichen Sektor durch das Subsidiaritätsprinzip, das das konservative Familienmodell fördert, ein (Gottschall/Tepe 2021). Abweichend von Esping-Andersens (1990) Regimetypologie ist freilich im liberalen Wohlfahrtsregime Großbritanniens der öffentliche Sektor aufgrund des nationalen Gesundheitsdienstes NHS für die Erwerbsintegration von Frauen durchaus bedeutsam; auch ähnelt der sowohl transfer- wie dienstleistungsintensive Wohlfahrtsstaat Frankreichs eher dem skandinavischen als dem konservativen Regimetyp. Die entsprechende numerische Varianz in den öffentlichen Beschäftigungsquoten ist beträchtlich. Zugleich fällt auf, dass der öffentliche Sektor Deutschlands im Vergleich zu anderen europäischen Ländern verhältnismäßig klein ist: Im Jahr 2019 lag der Beschäftigungsanteil im öffentlichen Dienst an der Gesamtbeschäftigung Deutschlands bei 10,6 Prozent, während es in Schweden 28,7 Prozent und in Großbritannien 16,0 Prozent waren (OECD 2021: 101).

Frauen und ihre Zugangswege zum öffentlichen Dienst

Historisch betrachtet war die Integration von Frauen in den Staatsdienst in Deutschland ein langer Weg. Denn der Zugang zu dem privilegierten Beamtenstatus, gekennzeichnet durch lebenslange Ernennung, Vollzeitbeschäftigung, Senioritätsregeln bei der Besoldung und Beförderung, regulierte Karrierewege sowie eine Besoldung und Pensionen, die einen »bürgerlichen« Lebensstandard sicherten, war bis in das 20. Jahrhundert hinein Männern vorbehalten (Gottschall 2009). Bis in die 1950er Jahre wurden nur ledige Frauen zugelassen, die bei Heirat aus dem öffentlichen Dienst austreten mussten. Zudem mussten Beamtinnen, die eine Teilzeitbeschäftigung anstrebten, eine Herabstufung auf eine Angestelltenposition hinnehmen. Infolgedessen stieg der Anteil der Beamtinnen nur sehr langsam von etwa 13 Prozent in den frühen 1960er Jahren auf 25 Prozent in den 1980er Jahren, während der Anteil der weiblichen Angestellten deutlich stärker von 47,4 Prozent auf 62,7 Prozent anstieg (Gottschall 2009: 471). Eine nachhaltige Integration von Frauen in den öffentlichen Dienst fand während des »goldenen Zeitalters des Wohlfahrtsstaates« zwischen den 1960er und 1980er Jahren statt, als der öffentliche Sektor parallel zum Ausbau sozialer Sicherheit und von Bildungs- und Gesundheitsdiensten expandierte. Seit den 1980er Jahren verlangsamte sich das Wachstum des öffentlichen Dienstes aufgrund von Haus-

haltsdefiziten, Sparmaßnahmen und Effizienzorientierungen, die sich auf die Personalkosten auswirkten und den Weg für Vermarktlichungsprozesse ebneten (Gottschall/Tepe 2021).

In den Jahren nach der Finanzkrise 2011–2012 gingen in Deutschland wie in vielen anderen OECD-Ländern die jährlichen Wachstumsraten der öffentlichen Beschäftigung insgesamt zurück, gefolgt von einem erneuten Anstieg im Zeitraum 2014–2019 (OECD 2017: 90, 2021: 101). Trotz der Sparmaßnahmen stiegen die absoluten Zahlen und der Frauenanteil an der Beschäftigung im öffentlichen Dienst in den Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung aufgrund des weiteren Ausbaus des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens weiter an.

	2013		**2018**	
	Insgesamt	**darunter Frauen**	**Insgesamt**	**darunter Frauen**
Allgemeine Dienste	1.546.574 (33,4)	661.612 (25,9)	1.595.345 (33,2)	710.875 (26,0)
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung	1.602.862 (34,6)	1.034.384 (40,5)	1.658.685 (34,5)	1.087.510 (39,7)
Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik	749.653 (16,2)	573.924 (22,4)	823.445 (17,1)	641.845 (23,5)
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	249.427 (5,4)	154.851 (6,1)	252.320 (5,3)	158.915 (5,8)
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	133.633 (2,9)	43.557 (1,7)	128.325 (2,7)	45.630 (1,7)
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	47.200 (1,0)	15.104 (0,6)	46.070 (1,0)	16.150 (0,6)
Energie und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	149.790 (3,2)	41.389 (1,6)	153.695 (3,2)	43.105 (1,6)
Verkehr und Nachrichtenwesen	145.162 (3,1)	27.185 (1,1)	134.765 (2,8)	27.795 (1,0)
Finanzwirtschaft	10.942 (0,2)	5.047 (0,2)	10.230 (0,2)	4.795 (0,2)
Summe	4.635.243 (100,0)	2.557.053 (100,0)	4.802.880 (100,0)	2.736.620 (100,0)

Tabelle 1: Beschäftigte im öffentlichen Dienst in Deutschland, differenziert nach Aufgabenbereichen, 2013 und 2018, absolut und in Prozent (Prozentangaben sind in Klammern gesetzt)
Quelle: Statistisches Bundesamt (2014, 2019)

Im Jahr 2008 waren 52,9 Prozent (2.383.541) der im öffentlichen Dienst Beschäftigten Frauen. Dieser Anteil stieg bis 2013 auf 55,2 Prozent (2.557.053), erreichte 2018 57,0 Prozent (2.736.620 insgesamt, siehe Tabelle 1) (Statistisches Bundesamt 2009, 2014, 2019) und nähert sich damit dem OECD-Durchschnitt von 58 Prozent im Jahr 2019 an (OECD 2021: 106). Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, sind Frauen neben den allgemeinen Diensten (Verwaltung) vorwiegend in den Bereichen »Bildung«, »Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik« und »Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung« vertreten, in denen ihr Anteil jeweils über 60 Prozent liegt, während der Bereich »Verkehr und Nachrichtenwesen« ein überwiegend von Männern dominierter Bereich ist. Die hohe Bedeutung des öffentlichen Sektors für die Arbeitsmarktintegration von Frauen zeigt sich schließlich auch darin, dass der Frauenanteil im öffentlichen Dienst um 7,8 Prozentpunkte höher ist als der Frauenanteil im privaten Sektor (46,7 Prozent) (Statistisches Bundesamt 2021 [Daten für 2020]).

Statusdualismus, Besoldungsstruktur und geregelte Aufstiegsmöglichkeiten

Ein historisch bedingtes Unterscheidungsmerkmal des deutschen öffentlichen Dienstes ist die Differenzierung zwischen Beamt:innen und angestellten Arbeitnehmer:innen. Beamt:innen sind vor allem in staatlichen Kernbereichen wie der zentralen Verwaltung, der Rechtsprechung, der Polizei und dem Bildungswesen tätig, während angestellte Arbeitnehmer:innen eher in der regionalen und lokalen Infrastruktur und bei Dienstleistungen wie der Müllabfuhr und den Sozialdiensten verortet sind. Beamt:innen werden vom Staat ernannt und haben kein Streikrecht; im Gegenzug werden ihnen eine lebenslange Beschäftigung, Dienstaltersregelungen bei der Besoldung und Beförderung sowie Renten garantiert, die einen mittleren Lebensstandard sichern. Arbeitnehmer:innen hingegen sind vertraglich angestellt und handeln Einkommens- sowie Arbeitsbedingungen auf der Basis von Sozialpartnerschaft aus (Bosch 2013: 220 f.). Seit den 1960er Jahren übernahm der deutsche Wohlfahrtsstaat eine neue Rolle als »model employer« (vorbildlicher Arbeitgeber) (Corby/White 1999), indem er diesen Statusdualismus abschwächte, ohne jedoch den Beamtenstatus aufzulösen. Vielmehr wurden die Dienstaltersregelungen für Beamt:innen durch die Einführung leistungsbezogener Entgelte modifiziert sowie die für den Beamtenstatus charakteristische Beschäftigungssicherheit und eine statuserhaltende Altersversorgung auf die Angestellten des öffentlichen Dienstes ausgeweitet, die sich im Zuge der Expansion des öffentlichen Sektors im »goldenen Zeitalter« zu den dominierenden öffentlichen Arbeitskräften entwickelt haben (Gottschall/Tepe 2021). Obwohl sich die Sparmaßnahmen seit den 1990er Jahren (wie die Privatisierung der öffentlichen

Infrastruktur und öffentliche Budgetkürzungen) stärker auf die öffentlich angestellten Arbeitnehmer:innen als auf die Beamt:innen auswirkten, ist der Anteil der Angestellten im Jahr 2018 immer noch hoch (61,4 Prozent bzw. 2.947.270 in absoluten Zahlen) (Statistisches Bundesamt 2019).

Frauen profitierten von dieser Angleichung, da sie in den Angestelltenpositionen stärker vertreten sind als Männer: Im Jahr 2018 lag der Frauenanteil in Angestelltenpositionen bei 62,9 Prozent gegenüber einem Frauenanteil von 47,6 Prozent in Beamtenpositionen (Statistisches Bundesamt 2019). Darüber hinaus ist der öffentliche Dienst seit den 1990er Jahren Vorreiter bei der gesetzlichen Verankerung der Geschlechtergleichstellung. Dies beinhaltet die Einrichtung von Gleichstellungsbeauftragten in jeder Organisationseinheit, Regulierungen eines gleichen Entgelts sowie flexible Arbeitszeiten, die befristete Freistellungen (für Kinderbetreuung und Pflege, ehrenamtliche Tätigkeiten und Weiterbildung) und den Wechsel von Vollzeit zu Teilzeit – und neuerdings auch umgekehrt – ermöglichen.

Weitere Vorteile öffentlicher Beschäftigung im Vergleich zum Privatsektor liegen in der Einkommensstruktur, die im öffentlichen Dienst einen Einkommensvorteil für gering bezahlte Arbeitsplätze aufweist, der in Deutschland im Jahr 2016 mit etwa 20 Prozent im Vergleich zu rund fünf bis zehn Prozent in anderen OECD-Ländern wie den USA, Großbritannien, Finnland und Italien relativ hoch ist (Gottschall/Tepe 2021; Tepe u.a. 2015). Zugleich ist das geschlechtsspezifische Einkommensgefälle im öffentlichen Sektor geringer als in der Privatwirtschaft, da Frauen von den Einkommensvorteilen für Niedriglohnjobs, einem geringeren Einkommensnachteil für Teilzeitarbeit und einem geringeren Anteil an schlecht bezahlten Minijobs profitieren (Bosch 2013: 238).

Hinsichtlich der Karrieremöglichkeiten zeichnet sich der öffentliche Sektor Deutschlands durch stark regulierte Karrierewege und Gehaltsvorschriften aus, obwohl die Leistungsbeurteilung in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat (Gottschall/Tepe 2021). Frauen profitieren von diesen Regulierungen und sind im öffentlichen Dienst stärker in Führungspositionen vertreten als in der Privatwirtschaft (Bosch 2013: 226). Dennoch besteht auch im öffentlichen Sektor ein geschlechtsspezifisches Karrieregefälle fort. Zwar lag der Frauenanteil im höheren Dienst im Jahr 2019 bei 53,7 Prozent, doch ihr Anteil an Führungspositionen stieg – trotz der Einführung des Führungskräfteförderungsgesetz I – seit 2015 lediglich um 5,5 Prozentpunkte und erreichte im Jahr 2019 nur 36 Prozent (BMFSFJ 2021). Vor diesem Hintergrund soll das 2021 verabschiedete Führungskräfteförderungsgesetz II die Gleichstellung von Frauen und Männern in Führungspositionen der öffentlichen Verwaltung und in den Vorständen öffentlicher Unternehmen weiter vorantreiben.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Deutschland – wenn auch weniger ausgeprägt als in den skandinavischen Ländern und in Frankreich – die Arbeitsmarktintegration von Frauen im öffentlichen Dienst zunehmend ausgebaut hat. Neben der Ausweitung der Beschäftigung in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Soziales und in der Verwaltung bietet der Staat als Arbeitgeber auch eine höhere Arbeitsplatzsicherheit, flexiblere Arbeitszeiten, bessere Karriereaussichten und höhere Einkommen, zumindest in den unteren Einkommensklassen, als der private Sektor. Dennoch sind nach wie vor geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Entlohnung und den Erwerbsbiografien festzustellen, die insbesondere auf strukturelle Nachteile im Bereich der sozialen Dienstleistungen zurückzuführen sind, womit sich der folgende Abschnitt befassen wird.

3. Der Staat als Regulierer und Arbeitgeber im Bereich der Care-Dienste

Im Unterschied zur Gesundheitsversorgung und der (obligatorischen) Bildung haben westliche Wohlfahrtsstaaten die in der Vergangenheit im Rahmen der in der Familie und hier insbesondere von Frauen erbrachte Kinderbetreuung und Langzeitpflege erst seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sukzessive als »soziales Risiko« anerkannt. Vor dem Hintergrund einer steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen, Veränderungen in der Familiengründung und in den Geschlechter- und Generationenarrangements wurde zunächst ein öffentliches Kinderbetreuungsangebot geschaffen und in den 1990er Jahren Regulierungen der Langzeitpflege eingeführt (Österle/Rothgang 2021). Während sozialdemokratische Wohlfahrtssysteme universalistische Ansätze für Kinderbetreuung und Pflege mit einer starken Betonung auf dem Staat als Anbieter etablierten, schränkte Deutschland als historisch konservativer Wohlfahrtsstaat die Rolle des Staates als Arbeitgeber durch das Subsidiaritätsprinzip ein, das Familien und Non-Profit-Anbieter bei der Erbringung von Dienstleistungen mit Hilfe von finanziellen Anreizen (wie das Pflegegeld) privilegiert (Gottschall/Tepe 2021).

So hat der deutsche Wohlfahrtsstaat seit den 1960er Jahren zunächst vor allem finanzielle Leistungen an Familien für die Kinderbetreuung kontinuierlich ausgebaut. Nach der Wiedervereinigung, die nicht zuletzt mit dem unterschiedlichen politischen Erbe öffentlicher Fürsorge in der ehemaligen DDR einherging, wurde durch mehrere familienpolitische Reformen schließlich auch ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz eingeführt, zunächst für drei- bis sechsjährige Kinder und später auch für unter Dreijährige (Deutsche Bundesregierung 2021). In den letzten zwei Jahrzehnten wurde das Angebot an

Kinderbetreuungsplätzen sowohl von öffentlichen Trägern als auch von Non-Profit-Anbietern weiter ausgebaut. Infolgedessen haben die Versorgungsquoten für drei- bis sechsjährige Kinder in Deutschland (89,5 Prozent im Jahr 2019) inzwischen ein ähnliches Niveau wie Frankreich (94,6 Prozent) und die skandinavischen Länder (Norwegen: 88,4, Dänemark: 91,4, Schweden: 96,5 Prozent) erreicht (Eurostat 2021). Auch in der Langzeitpflege stand in der Vergangenheit die Versorgung durch Familienangehörige im Vordergrund und wurde durch die 1995 eingeführte gesetzliche Pflegeversicherung gestärkt, die für Pflegebedürftige ein Pflegegeld vorsieht, das entweder für die Pflege durch Familienangehörige oder für formelle häusliche Pflegedienste aufgewendet werden kann. Tatsächlich werden mit dieser Geldleistung nicht nur pflegende Angehörige »honoriert« oder ambulante Pflegedienste bezahlt, sondern auch informelle Arbeitsarrangements gestützt, in denen meist osteuropäische migrantische Arbeitskräfte die Pflege älterer Menschen übernehmen, nicht selten als sogenannte »Live-Ins« in Form einer 24-Stunden-Betreuung (Safuta u.a. 2021). Zugleich wurden auch die formellen Pflegedienstleistungen erheblich ausgeweitet, was sich in Personalwachstumsraten (1999–2017 in Vollzeitäquivalenten) von rund 60 Prozent bei Pflegeheimen und 112 Prozent bei häuslichen, ambulanten Pflegediensten widerspiegelt (Rothgang/Müller 2019: 49, 76, 82). Die Pflegedienstleistungen werden jedoch nicht nur von staatlichen und Non-Profit-Anbietern erbracht: Um die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage insbesondere bei häuslichen Pflegedienstleistungen zu schließen, öffneten politische Reformen ab Mitte der 1990er Jahre den Markt auch für private Anbieter, die nun im expandierenden Pflegemarkt neben Non-Profit-Anbietern Pflegedienstleistungen erbringen.

Auch wenn in den letzten Jahrzehnten das quantitative Gewicht der kirchlichen Non-Profit-Anbieter im Care-Bereich gesunken ist, haben sie im historischen Verlauf doch das Profil von Care-Tätigkeiten in Deutschland als einer geschlechtsspezifischen, auf Mitgefühl und Altruismus gegründeten, teils ehrenamtlich, teils bezahlten Tätigkeit geprägt; mit Auswirkungen auf Professionalität, Arbeitsbedingungen, Entlohnung und Interessenvertretung, auch bei einer Beschäftigung im öffentlichen Bereich (Gottschall 2008, 2009). So sind die Berufe und Tätigkeiten in der Kinderbetreuung und Pflege in Deutschland durch Semiprofessionalität gekennzeichnet, die auf eine geringe Standardisierung der Ausbildung und der Karrierewege zurückzuführen ist. Anders als in anderen europäischen Ländern basiert die Ausbildung in der Kinderbetreuung nicht auf einer universitären Ausbildung, sondern auf einem schulischen Berufsausbildungsweg, der die Vorschulerziehung von der Grundschulerziehung trennt, wobei nur letztere eine tertiäre Bildung voraussetzt: Auch die Kranken- und Altenpflegeausbildungen waren bisher nicht akademisiert und kaum standardisiert. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Governance für die schulische

Ausbildung für soziale Dienstleistungsberufe, die als Ausbildungsweg ursprünglich als Pendant zu der von Männern dominierten handwerklichen Ausbildung eingerichtet wurde, bei den Bundesländern liegt. Dieses föderale Prinzip bringt unterschiedliche Qualifikationsstandards mit sich und schränkt die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen Regionen und Einrichtungen ein. Darüber hinaus ist das Einkommensniveau im Verhältnis zur Dauer einer dreijährigen Standardausbildung niedrig und die Durchlässigkeit zu akademischen Karrieren war bisher eingeschränkt (Haasler/Gottschall 2015). Die in den letzten beiden Jahrzehnten vor dem Hintergrund des Arbeitskräftemangels eingerichteten kurzfristigen Ausbildungsprogramme für Assistenzkräfte in der Kinderbetreuung und vor allem auch in der Langzeitpflege haben zu einer weiteren Heterogenisierung von Qualifikationen beigetragen. Besonders für die Bereiche der Kinderbetreuung und der Vorschulerziehung sind Expert:innen der Ansicht, dass die Semiprofessionalität der Ausbildung und die geringen Weiterbildungs- und Karrieremöglichkeiten zu einer geringeren Qualität der Betreuung als in anderen europäischen Ländern führen (Hagemann u.a. 2011; Kroos/Gottschall 2012).

Hinzu kommt, dass die Arbeitszeiten und -bedingungen im Care-Bereich Abweichungen vom sogenannten Normalarbeitsverhältnis aufweisen. So ist die Frauenbeschäftigung in den sozialen Diensten stark von Teilzeitarbeit geprägt und spiegelt insbesondere in der Kinderbetreuung die konservative sozialstaatliche Tradition der Halbtagsbetreuung wider, die auf der Norm des männlichen Ernährers und der weiblichen Hausfrau und Mutter basiert. Im Jahr 2020 waren 69,0 Prozent der Beschäftigten in der Kinderbetreuung (Statistisches Bundesamt 2020: 75) und die Mehrheit des Pflegepersonals teilzeitbeschäftigt (davon 63,5 Prozent in staatlichen Pflegeeinrichtungen und 68,6 Prozent in ambulanten Pflegediensten) (Rothgang u.a. 2020: 101, 103). Sowohl in der Kinderbetreuung als auch in der Altenpflege sind die Einkommen im Vergleich zu den Tarifverträgen der Industrie und der kaufmännischen Dienstleistungen, die ein vergleichbares Ausbildungsniveau erfordern, relativ niedrig (Schäfer/Gottschall 2016; Bispinck 2013). Darüber hinaus tragen eine unzureichende Personalausstattung, ein erhöhter Betreuungsbedarf, Flexibilitätserwartungen und hohe emotionale Herausforderungen zu einer belastenden Arbeitssituation bei. In der Folge sind die Personalfluktuationsraten relativ hoch. Obwohl sowohl Arbeitgeber als auch Pflegebedürftige das hohe Engagement des Pflegepersonals häufig bekräftigen, hat sich die Beschäftigung von Altenpfleger:innen oder Erzieher:innen in Deutschland nicht als »Lebensberuf« profiliert (zu ähnlichen Strukturen in der Krankenpflege vgl. Betzelt/Bothfeld 2021).

Des Weiteren war die Interessenvertretung in der Pflege bisher schwach ausgeprägt. Dies ist zum Teil auf die Besonderheit religiös ausgerichteter Non-Profit-Anbieter zurückzuführen, die Pflegearbeit als einen von Altruismus und

Barmherzigkeit geprägten Dienst verstehen. Bis heute weichen sie von der gesetzlich festgelegten Mitbestimmung einschließlich eines Streikrechts ab und greifen stattdessen für die Festlegung von Einkommen und die Aushandlung von Arbeitsbedingungen auf Mediationselemente zurück (Schroeder 2018). Erst in jüngster Zeit ist eine Entwicklung in Richtung zu mehr Mitsprache – anstelle einer ausschließlichen »Exit-Option« (Hirschmann 1970) – zu beobachten. Im Jahr 2015 unterstützte die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di Erzieher:innen bei einer größeren Streikaktion für bessere Löhne und Arbeitsbedingungen (ver.di 2015). In der Langzeitpflege ermöglichte die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns im Jahr 2016 einen leichten Einkommensanstieg, insbesondere für Pflegekräfte in Assistenzpositionen. Gemessen an der OECD-Niedriglohnschwelle im Jahr 2019 sind die Einkommen jedoch immer noch sehr niedrig (Ludwig/Evans 2020: 16 ff.). Auch der im Dezember 2020 abgeschlossene Tarifvertrag für öffentliche Pflegedienste, der eine zehnprozentige Erhöhung vorsieht und gleiche Einkommen für qualifiziertes Personal in Krankenhäusern und Pflegeheimen beinhaltet, deutet auf einen Aufwärtstrend hin. Abzuwarten bleibt jedoch, ob auch die Non-Profit-Anbieter und die privaten Anbieter, die bei weitem die größten Arbeitgeber sind, bereit sein werden, diesem Beispiel zu folgen (Gottschall u.a. 2021). Weiter sieht das 2019 verabschiedete Gesundheitsversorgungs- und Pflegeverbesserungsgesetz zum Abbau des Arbeitsdrucks eine Personalerhöhung der (refinanzierten) Vollzeitäquivalente in Pflegeheimen um 20.000 vor, was etwa sechs bis sieben Prozent des derzeitigen Personals entspricht (Rothgang/Kalwitzki 2020: 12). Auch im Bereich der Kinderbetreuung wurde begonnen, Personalbedarfe und Personalschlüssel orientiert an Maßstäben bedarfsgerechter und qualitativ hochwertiger Versorgung neu zu definieren (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2021: 157 ff.).

In beiden Bereichen finden sich auch gewisse Aufwertungstendenzen in Bezug auf die Ausbildung. Angesichts der mittelmäßigen PISA-Ergebnisse und der negativen OECD-Bewertungen von Kinderbetreuungsdiensten wurden mehr Lehrstühle und Studiengänge für frühkindliche und vorschulische Bildung eingerichtet, neue Wege für die Weiterbildung des Fachpersonals und Mindeststandards für die Qualifizierung in der bisher nur gering regulierten Tagespflege geschaffen (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2021: 19 ff., 51 ff.). In der Pflege ist im Jahr 2017 eine umfassende zentrale staatliche Reform der Pflegeausbildung, das Pflegeberufegesetz vom 17. Juli 2017 (BGBl. I: 2581), in Kraft getreten. Die neue dreijährige Ausbildung integriert und vereinheitlicht die bisher getrennten Ausbildungsbereiche für Kranken-, Kinderkranken- und Altenpflege und erzielt damit insbesondere für die Altenpflege eine Aufwertung und Vereinheitlichung der bisherigen, regional heterogenen Ausbildungen. Während das langfristige Ziel des reformierten Ausbildungsprogramms darin besteht, mehr

einheimische Arbeitskräfte zu gewinnen, gibt es angesichts des prognostizierten Fachkräftemangels auch intensive Bemühungen, Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuwerben und auszubilden (Bogai 2017; Deutsche Bundesregierung 2020).

Festzuhalten ist, dass der konservative deutsche Wohlfahrtsstaat die Erbringung sozialer Dienstleistungen ursprünglich als ein semiprofessionelles Beschäftigungsfeld für Frauen konzipiert hat, welches neben den öffentlichen Trägern stark durch Non-Profit- und For-Profit-Anbieter geprägt ist. Selbst bei den öffentlichen Trägern weichen die Arbeitsbedingungen und Karriereaussichten von den im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen privilegierten Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst zum Teil erheblich ab. Strukturelle Rahmenbedingungen wie nicht standardisierte Ausbildungsprogramme, Teilzeitarbeit, fehlende Karriereaussichten und Personalengpässe haben zu unattraktiven Beschäftigungsverhältnissen in den sozialen Diensten geführt, die häufig eher übergangsweise ausgeübt werden und sich nicht als »Lebensberufe« profilieren konnten. Die steigende Nachfrage und auch der ausgeprägtere Wunsch der Mittelschicht nach einer qualitativ hochwertigen Kinderbetreuung und Langzeitpflege haben jedoch in jüngster Zeit einige Aufwertungstendenzen bewirkt.

4. Fazit

Im Zuge des »goldenen Zeitalters des Wohlfahrtsstaates« hat sich der deutsche Staat zu einem wichtigen Arbeitgeber für Frauen entwickelt, zumindest was den Umfang und die Qualität der Beschäftigung betrifft. Als nicht-diskriminierender »model employer« (Corby/White 1999) bietet der Staat Frauen bessere Beschäftigungsbedingungen als der private Sektor. Neben dem im Vergleich zur Privatwirtschaft höheren Frauenanteil im öffentlichen Sektor profitieren Frauen von der hohen Beschäftigungssicherheit im öffentlichen Dienst, regulierten Karrierewegen, einem Einkommensvorteil für Arbeitsplätze der unteren Einkommensklassen und den staatlichen Gleichstellungsregulierungen. Dennoch sind Frauen in den Führungspositionen des öffentlichen Dienstes immer noch unterrepräsentiert und häufiger als Angestellte als im Beamtenstatus tätig. Darüber hinaus spiegelt die staatliche Regulierung der Erbringung sozialer Dienstleistungen als Hauptbeschäftigungsfeld für Frauen immer noch die geschlechtsdifferenzierende Wirkung des konservativen Wohlfahrtsstaats Deutschlands wider, der dem Subsidiaritätsprinzip folgt und Familien sowie gemeinnützige Non-Profit-Anbieter bei der Erbringung von Dienstleistungen privilegiert. Erst in jüngster Zeit und vor dem Hintergrund von hoher Nachfrage

und Arbeitskräftemangel zeichnen sich Verbesserungen bei der Entlohnung, den Arbeitsbedingungen und den Karriereaussichten der semi-professionell geprägten sozialen Dienstleistungen ab. Darüber hinaus könnte die erneut gesetzlich bekräftigte Forderung einer höheren Vertretung von Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst die Rolle des deutschen Wohlfahrtsstaats als »frauenfreundlich« und »vorbildlichen Arbeitgeber« stärken. So konstatieren politikwissenschaftliche Evaluationen der familien-, arbeits- und gleichstellungspolitischen Reformen des letzten Jahrzehnts eine schrittweise Entwicklung hin zu einem sozialdemokratischen Wohlfahrtsregime (Henninger/von Wahl 2018: 476).

Die Corona-Krise 2020/21 hat die schon lange bekannten strukturellen Defizite des deutschen Wohlfahrtsstaates in der Regulation von sozialen Dienstleistungen nun auch in einer breiten Öffentlichkeit offengelegt und dazu beigetragen, dass Politik und Gesellschaft die »Systemrelevanz« der Arbeit der meist weiblichen Beschäftigten in Schulen, Kindergärten, Krankenhäusern und Altenpflegeheimen zumindest verbal anerkennen. Dass Bezahlung und Arbeitsbedingungen in diesen Bereichen auch mit Blick auf die Abmilderung eines aktuell wie zukünftig konstatierten erheblichen Fachkräftemangels (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2021: 169 f.; Rothgang/Kalwitzki 2021: 6) verbesserungsbedürftig sind, scheint inzwischen politischer Konsens. Offensichtlich bedurfte es eines externen Schocks, um die zum Teil schon vor der Coronakrise eingeleiteten Reformen insbesondere in der Altenpflege (in der Ausbildung und in der Personalbemessung) um weitere Reformen zu ergänzen. Zugleich werden jedoch die Kosten für die Abfederung der ökonomischen Pandemiefolgen die öffentlichen Haushalte in Deutschland vor große Herausforderungen stellen und es bleiben strukturelle Parameter wie der Kulturföderalismus, der nach wie vor länderspezifische statt bundeseinheitliche Regelungen und Standards in diesen Beschäftigungsfeldern prägt, bestehen. Es bleibt abzuwarten, ob wohlfahrtsstaatliche Policies und der Staat als Arbeitgeber sich bei den Care-Tätigkeiten in den nächsten Jahren an den Standards des Normalarbeitsverhältnisses und an wissenschaftlichen Erkenntnissen, insbesondere der Frühpädagogik und Pflegewissenschaft, orientieren und damit die seit den 2010er Jahren zaghaft eingeleiteten Reformprozesse im Sinn einer »high-road-Strategie« fortsetzen. Eine solche Entwicklung würde nicht nur eine qualitativ hochwertige öffentliche Erziehung und menschenwürdige Pflege ermöglichen, sondern auch die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt und die Geschlechtergleichstellung stärken.

Literatur

Autorengruppe Fachkräftebarometer (2021), *Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2021*, München: Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte.

Betzelt, Sigrid/Bothfeld, Silke (2021), »Die Krankenpflege im deutschen Genderregime. Woran scheitert die berufliche Gleichstellung?«, in: Simone Scherger/Ruth Abramowski/Irene Dingeldey/Anna Hokema/Andrea Schäfer (Hg.), *Geschlechterungleichheiten in Arbeit, Wohlfahrtsstaat und Familie*, Frankfurt am Main: Campus, S. 249–278.

Bispinck, Reinhard (2013), »Tarifvergütungen für berufsfachlich qualifizierte Beschäftigte«, in: *WSI-Mitteilungen*, Jg. 66, H. 3, S. 201–209.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2021), *Frauenanteil in den obersten Bundesbehörden*, letzter Zugriff: 08.03.2021, https://www.bmfsfj.de/quote-/daten.html#tabs3

Bogai, Dieter (2017), *Der Arbeitsmarkt für Pflegekräfte im Wohlfahrtsstaat*, Berlin/Boston: De Gruyter Oldenbourg.

Bosch, Gerhard (2013), »Public sector adjustments in Germany: From cooperative to competitive federalism«, in: Daniel Vaughan-Whitehead (Hg.), *Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe*, Cheltenham u.a.: Edward Elgar, S. 214–258.

Briken, Kendra/Gottschall, Karin/Hils, Sylvia/Kittel, Bernhard (2014), »Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle«, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Jg. 60, H. 2, S. 123–148.

Corby, Susan/White, Geoff (1999), *Employee Relations in the Public Services: Themes and issues*, London: Routledge.

Demke, Christoph/Moilanen, Timo (2010), *Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Frankfurt am Main: Peter Lang.

Deutsche Bundesregierung (2020), *Konzertierte Aktion Pflege. Erster Bericht zum Stand der Umsetzung der Vereinbarungen der Arbeitsgruppen 1 bis 5*, letzter Zugriff: 21.01.2022, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/K/Konzertierte_Aktion_Pflege/KAP_Zweiter_Bericht_zum_Stand_der_Umsetzung_der_Vereinbarungen_der_Arbeitsgruppen_1_bis_5.pdf

Deutsche Bundesregierung (2021), *Betreuungsplätze. Rechtsanspruch für unter Dreijährige*, letzter Zugriff: 31.03.2021, https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/rechtsanspruch-fuer-unter-dreijaehrige-413834

Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton: Princeton University Press.

Eurostat (2021), *Children in formal childcare or education by age group and duration*, letzter Zugriff: 31.03.2021, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do

Gornik, Janet C./Jacobs, Jerry A. (1998), »Gender, the welfare state, and public employment: A comparative study of seven industrialized countries«, in: *American Sociological Review*, Jg. 63, H. 5, S. 688–710.

Gottschall, Karin (2008), »Soziale Dienstleistungen zwischen Informalisierung und Professionalisierung oder: der schwierige Abschied vom deutschen Erbe sozialpolitischer Regulierung«, in: *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik*, Jg. 17, H. 4, S. 254–267.

Gottschall, Karin (2009), »Der Staat und seine Diener. Metamorphosen eines wohlfahrtsstaatlichen Beschäftigungsmodells«, in: Herbert Obinger/Elmar Rieger (Hg.), *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven, Schriften des Zentrums für Sozialpolitik*, 20, Frankfurt am Main: Campus, S. 461–491.

Gottschall, Karin (2017), »Öffentliche Beschäftigung und öffentliche Güter – neue Dynamiken des Ein- und Ausschlusses«, in: Stephan Lessenich (Hg.), *Geschlossene Gesellschaften. Verhandlungen des 38. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Bamberg 2016*, Bd. 38, Essen: Deutsche Gesellschaft für Soziologie.

Gottschall, Karin/Tepe, Markus (2021), »The Welfare State as Employer«, in: Daniel Beland/Kimberly Morgan/Herbert Obinger/Christopher Pierson (Hg.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, S. 473–491.

Gottschall, Karin/Kittel, Bernhard/Briken, Kendra/Heuer, Jan-Ocko/Hils, Sylvia/Streb, Sebastian/Tepe, Markus (2015), *Public Sector Employment Regimes – Transformations of the State as an Employer. Transformations of the State*, Houndmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Haasler, Simone R./Gottschall, Karin (2015), »Still a perfect model? The gender impact of vocational training in Germany«, in: *Journal of Vocational Education & Training (JVET), Special Issue on »Gender in vocational education and training: pathways, process and practice«*, Jg. 67, H. 1, S. 78–92.

Hagemann, Karen/Jarusch, Konrad H./Allemann-Ghionda, Christina (Hg.) (2011), *Children, Families and States: Time Policies of Child Care, Preschool and Primary Schooling in Europe*, New York: Berghan Books.

Harnischmacher, Anne (2021), »Rund 9000 Beschäftigte weniger. Deutschland verliert in der Corona-Pandemie tausende Pflegekräfte«, in: *RP Online*, letzter Zugriff: 06.04.2021, https://rp-online.de/panorama/coronavirus/corona-pandemie-deutschland-verliert-in-der-krise-rund-9000-pflegekraefte_aid-56683531

Hazel, Conley/Page, Margaret (2015), *Gender Equality in Public Services. Chasing the Dream*, New York: Routledge.

Henninger, Annette/von Wahl, Angelika (2018), »This Train Has Left the Station: The German Gender Equality Regime on Course Towards a Social Democratic Model (2013–2017) «, in: *German Politics*, Jg. 2020, H. 1.

Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge: Harvard University Press.

Keller, Berndt (2011), »After the end of stability: recent trends in the public sector of Germany«, in: *The International Journal of Human Resource Management*, Jg. 22, H. 11, S. 2331–2348.

Kroos, Daniela/Gottschall, Karin (2012), »Dualization and gender in social services. The role of the state in Germany and France«, in: Patrick Emmenegger/Silja Häusermann/Bruno Palier/Martin Seeleib-Kaiser (Hg.), *The age of dualization. The changing face of inequality in deindustrializing societies*, Oxford: Oxford University Press, S. 100–123.

Kroos, Daniela/Streb, Sebastian/Hils, Sylvia (2011), »Public Employment between Markets and Institutions. Competition and its Impact on Public Personnel Policies«, in: *Industrielle Beziehungen*, Jg. 18, H. 1/2, S. 39–59.

Ludwig, Christine/Evans, Michaela (2020), »Löhne in der Altenpflege: Helferniveaus im Spiegel von Fachkräftesicherung und Lohnverteilung«, in: *IAT Forschung Aktuell*, 11/2020, Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik.

Mandel, Hadas/Semyonov, Moshe (2006), »A welfare state paradox: state intervention and women's employment opportunities in 22 countries«, in: *American Journal of Sociology*, Jg. 11, H. 6, S. 1910–1946.

OECD (2017), *Government at a Glance*, Paris: OECD.

OECD (2021), *Government at a Glance*, Paris: OECD.

Rothgang, Heinz/Görres, Stefan/Darmann-Finck, Ingrid/Wolf-Ostermann, Karin/Becke, Guido/Brannath, Werner/Cordes, Janet/Fünfstück, Mathias/Heinze, Franziska/Kalwitzki, Thomas/Stolle, Claudia/Kloep, Stephan/Zenz, Cora/Sticht, Sarah (2020), *Abschlussbericht im Projekt Entwicklung und Erprobung eines wissenschaftlich fundierten Verfahrens zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen nach qualitativen und quantitativen Maßstäben gemäß § 113c SGB XI (PeBeM)*, Bremen: SOCIUM – Universität Bremen.

Rothgang, Heinz/Kalwitzki, Thomas (2021), »Pflegeversicherungsreform 2021 – Was muss geschehen und was geht noch?«, in: *G&S Gesundheits- und Sozialpolitik – Zeitschrift für das gesamte Gesundheitswesen*, Jg. 75, H. 2, S. 6–15.

Rothgang, Heinz/Müller, Rolf (2019), *BARMER Pflegereport 2019. Ambulantisierung der Pflege*, letzter Zugriff: 17.03.2021, https://www.socium.uni-bremen.de/uploads/News/2019/20191128_BARMER_Pflegereport_2019.pdf.

Rothgang, Heinz/Müller, Rolf/Preuß, Benedikt (2020), *BARMER Pflegereport 2020. Belastungen der Pflegekräfte und ihre Folgen*, letzter Zugriff: 31.03.2021, https://www.barmer.de/presse/infothek/studien-und-reports/pflegereport

Rothgang, Heinz/Sünderkamp, Susanne/Weiß, Christian (2015), *Die Rolle der privaten Anbieter in der Pflegeversorgung in Deutschland. Expertise für den bpa*, Berlin: Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienstleistungen e.V.

Rubery, Jill (2013), »Public sector adjustment and the threat to gender equality«, in: Daniel Vaughan-Whitehead (Hg.), *Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 43–83.

Safuta, Anna/Noack, Kristin/Gottschall, Karin/Rothgang, Heinz (2021), »Migrants to the rescue? Care workforce migrantisation on the example of long-term care provision in Germany«, in: Johanna Kuhlmann/Frank Nullmeier (Hg.), *Causal mechanisms in the Global Development of Social Policies*, Cham: Palgrave Macmillan, im Erscheinen.

Schäfer, Andrea/Gottschall, Karin (2016), »Zahlt sich Akademisierung aus? Geschlechtsspezifische Lohnniveaus und Erträge von höherer Bildung in Pflege- und ärztlichen Berufen«, in: *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik*, Jg. 25, H. 3/4, S. 125–145.

Schroeder, Wolfgang (2018), *Interessenvertretung in der Altenpflege. Zwischen Staatszentrierung und Selbstorganisation*, Wiesbaden: Springer VS.

Statistisches Bundesamt (2009), *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2008*, Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden: Destatis.

Statistisches Bundesamt (2014), *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2013*, Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden: Destatis.

Statistisches Bundesamt (2019), *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2018*, Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden: Destatis.

Statistisches Bundesamt (2020), *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe 2020*, Wiesbaden: Destatis.

Statistisches Bundesamt (2021), *Erwerbsbeteiligung*, letzter Zugriff: 31.03.2021, https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/erwerbstaetige-erwerbstaetigenquote.html;jsessionid=8C0B95B61599527CEB52C7E1BBD1326D.live732

Tepe, Markus/Kroos, Daniela (2010), »Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft«, in: *WSI-Mitteilungen*, Jg. 63, H. 1, S. 3–10.

Tepe, Markus/Gottschall, Karin/Kittel, Bernhard (2008), »Marktwirtschaftsmodelle und öffentliche Beschäftigungsregimes in der OECD«, in: *dms. Der moderne Staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Jg. 2008, H. 2, S. 377–397.

Tepe, Markus/Gottschall, Karin/Kittel, Bernhard (2010), »A structural fit between states and markets? Public administration regimes and market economy models in the OECD«, in: *Socio-Economic Review*, Jg. 8, H. 4, S. 653–684.

ver.di (2015), *Soziale Berufe aufwerten. Nach der Urabstimmung*, letzter Zugriff: 17.03.2021, https://www.verdi.de/themen/geld-tarif/soziale-berufe-aufwerten/++co++e5 ff7934-f3c9-11e4-823a-52540059119e

Die »große Pflegereform« 2017 – Über die mögliche Rolle von Beiräten und Wissenschaft in der sozialpolitischen Gesetzgebung des 21. Jahrhunderts

Heinz Rothgang

1. Einleitung[1]

Mit Peter Hall (1993) können Reformen sozialer Sicherungssysteme in Reformen erster, zweiter und dritter Ordnung eingeteilt werden. Während sich »first order change« auf Anpassung von Parametern wie zum Beispiel Leistungshöhen bezieht und »second order change« auf die Schaffung neuer Instrumente bei Beibehaltung der Ziele des Systems abzielt, kann von »third order change« nur dann gesprochen werden, wenn sich die Zielsetzung des Systems selbst bzw. das zugrundeliegende Paradigma ändert. Mit der Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs, der von den handelnden Akteuren selbst als Paradigmenwechsel bezeichnet wurde und die Zielsetzung des Systems auf die Gewährleistung sozialer Teilhabe verschiebt (siehe unten) wurde entsprechend der Hallschen Terminologie ein »third order change« vollzogen. Dass es sich dabei um eine, und in der noch kurzen Geschichte der Pflegeversicherung noch dazu die bislang einzige »große« Reform handelt, zeigt sich auch, wenn ein anderes Kriterium zugrunde gelegt wird, nämlich die Langzeitwirkung der Reform. Der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff ist mehr als eine Konzeption zur Zuerkennung von Leistungsansprüchen, sondern verkörpert den Anspruch, auch den Begriff der Pflege – also die Vorstellung davon, wie gute Pflege auszusehen hat – zu prägen. Bei der Weiterentwicklung der Pflegeversicherung – sei es in Bezug auf die personelle Ausstattung von Pflegeeinrichtungen oder die Qualitätssicherung mittels Qualitätsindikatoren – wird seitdem regelmäßig die Berücksichtigung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs als zentraler Maßstab zugrunde gelegt, der damit auch nachfolgende Reformschritte geprägt hat.

Wie aber ist diese »große« Pflegereform zustande gekommen, warum zu diesem Zeitpunkt und warum mit diesem Politikergebnis? Diesen Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Rolle zweier Beiräte und wissenschaftlicher Gutachten gelegt, die entscheidend am

1 Christian Wagner, der sich mit dieser Thematik in seiner Bachelor-Arbeit beschäftigt hat, möchte ich herzlich für hilfreiche Hinweise, Diskussionen und Verbesserungsvorschläge danken.

insgesamt mehr als zehnjährigen Reformprozess beteiligt waren. Die Untersuchung der spezifischen Interaktion zwischen Gesetzgebung und Beiratsprozess ist nämlich besonders instruktiv für eine Betrachtung der möglichen Rolle von Wissenschaft und Verbänden in der sozialpolitischen Gesetzgebung unserer Zeit.

2. Ausgangslage

Die Einführung der Pflegeversicherung erforderte nicht nur eine Zustimmung innerhalb der Regierungsparteien CDU/CSU und FDP, sondern – aufgrund der gegenmajoritären Bundesratsmehrheit – auch die Zustimmung der SPD, also aller zu diesem Zeitpunkt in Fraktionsstärke im Bundestag vertretenen Parteien. Das 1994 verabschiedete Pflege-Versicherungsgesetz muss im Ergebnis daher als Kompromiss zwischen den Vorstellungen von sozial-, ordnungs- und finanzpolitischen Vorstellungen und Akteuren angesehen werden (Rothgang 1997: 20 ff.). Insbesondere die FDP hat die *Ausgabenbegrenzung* für die Pflegeversicherung dabei zur Voraussetzung einer Zustimmung gemacht (vgl. Götting u.a. 1994), vor allem, um eine Mehrbelastung der Arbeitgeber:innen zu verhindern. Um eine »Schwächung der Investitionstätigkeit und Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit« zu vermeiden, sollten – so die Gesetzesbegründung – die Arbeitgeber:innen im Rahmen der Einführung der Pflegeversicherung so wenig wie möglich belastet werden (Deutscher Bundestag 1993: 85). Hierzu wurde ein »Belastungsausgleich« zur Reduzierung der Ausgaben in anderen Bereichen der sozialen Sicherung eingeführt und der Buß- und Bettag als gesetzlicher Feiertag in 15 der 16 Bundesländer abgeschafft (Knieps/Reiners 2015: 299).[2] Weiterhin wurde, »um die Ausgaben im Griff zu halten […] und den demographischen Risiken Rechnung zu tragen«[3], bewusst auf automatische Anpassungen der Leistungssätze verzichtet und der aus dem SGB V entlehnte Grundsatz der Beitragssatzstabilität auch in das die Pflegeversicherung normierende SGB XI übertragen. Um die Ausgaben zu begrenzen, wurde schließlich auch eine bewusst enge Definition der Pflegebedürftigkeit gewählt, um zu vermeiden, dass »[g]eringfügige, gelegentliche oder nur kurzfristig erforderliche Hilfeleistungen unterhalb der Schwelle der erheblichen Hilfebedürftigkeit […] von der Solidargemeinschaft finanziert werden« (Deutscher Bundestag 1993: 95).

Die fehlende automatische Leistungsanpassung, die zu einem permanenten Realwertverlust der Versicherungsleistung geführt hat (vgl. Rothgang 1997:

2 In Sachsen wird stattdessen ein Beitragssatzpunkt allein von den Arbeitnehmer:innen getragen und nur der darüber hinausgehende Beitragssatz paritätisch finanziert.

3 Der Abgeordnete Julius Louven (CDU/CSU), ausweisliche des Plenarprotokolls (Deutscher Bundestag 1993b: 6).

293 ff.), und der verengte Pflegebedürftigkeitsbegriff wurden schon früh als *Geburtsfehler der Pflegeversicherung* kritisiert. Als pflegebedürftig galten gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 SGB XI (alte Fassung) die Personen, »die wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung für die gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens auf Dauer, voraussichtlich für mindestens sechs Monate, in erheblichem oder höherem Maße [...] der Hilfe bedürfen«. Die »gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen« des alltäglichen Lebens bezogen sich auf die Bereiche Körperpflege, Ernährung, Mobilität und hauswirtschaftliche Versorgung. Im Kern war dieser Pflegebedürftigkeitsbegriff damit somatisch orientiert und fokussierte lediglich die Probleme bei den Verrichtungen des täglichen Lebens, während insbesondere Betreuungs- und Beaufsichtigungsbedarfe unberücksichtigt blieben (Klie/Schmidt 1999; Sonntag/Angermeyer 2000; Wingenfeld 2000; Döhner/Rothgang 2006). In der Folge waren insbesondere kognitiv, psychisch und geistig Beeinträchtigte benachteiligt, die motorisch oftmals noch zur Bewältigung alltäglicher Verrichtungen in der Lage sind, jedoch ständiger Beaufsichtigung bedürfen (Gerlinger/Röber 2009: 135).

Während das Problem der nicht ausreichenden Berücksichtigung dieser Personengruppen im ersten Pflegebericht der Bundesregierung noch bestritten wurde (BMA 1997: 25), wurde die »bessere Berücksichtigung des besonderen Hilfe- und Betreuungsbedarfe des Personenkreises der geistig behinderten, psychisch kranken und geronto-psychiatrisch veränderten Menschen« im zweiten Pflegebericht der – nunmehr rot-grünen – Bundesregierung als »eines der drängendsten Probleme in der Pflegeversicherung« bezeichnet (BMG 2001: 25). Sie erkannte daher einen »dringenden Handlungsbedarf [um] die Versorgungssituation dementer Menschen unter Berücksichtigung der bestehenden Rahmenbedingungen für die Pflegeversicherung zu verbessern« (ebd.: 35).

Um hier Abhilfe zu schaffen, standen grundsätzlich zwei Lösungsoptionen zur Verfügung: die Schaffung gezielter Leistungen für Menschen mit Demenz oder die grundsätzliche Überarbeitung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs. Interessanterweise wurden beide Ansätze in den folgenden eineinhalb Dekaden – in wechselnden Regierungskonstellationen – parallel verfolgt, die Einführung zusätzlicher Leistungen für »Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz« in entsprechenden Reformgesetzen, und die Erarbeitung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs in einem Beiratsprozess, der schließlich in eine entsprechende Gesetzgebung eingemündet ist. Diese Dualität hat dann zu einem für diesen Prozess spezifischen Politikergebnis geführt.

3. Politikprozess

Der erste Vorstoß zur besseren Berücksichtigung der besonderen Bedarfe insbesondere von Menschen mit Demenz wurde von der rot-grünen Regierung 2001 unternommen: Im Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz (PflEG) vom 14. Dezember 2001 (BGBl. I: 3728) wurden im neu eingeführten § 45b SGB XI »zusätzliche Betreuungsleistungen« für »Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz« (PEA) gemäß § 45a SGB XI geschaffen. Dieser Personenkreis umfasste Personen »mit demenzbedingten Fähigkeitsstörungen, mit geistigen Behinderungen oder psychischen Erkrankungen, bei denen der Medizinische Dienst der Krankenversicherung [... eine] erhebliche Einschränkung der Alltagskompetenz« festgestellt hat (§ 45a SGB XI idF des PflEG). Tatsächlich handelte es sich hierbei aber in erster Linie um Menschen mit Demenz (Runte/Müller 2016). Allerdings war die Leistungshöhe so gering bemessen, dass diese Leistungen zunächst kaum in Anspruch genommen wurden (Rothgang u.a. 2011: 213 ff.).

Legislatur-periode	**Gesetzgebung**	**Beiratsprozess**
1998-2002	2001: Pflegeleistungsergänzungsgesetz (PflEG): Einführung besonderer Betreuungsleistungen für Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz (PEA)	
2002-2005	–	–
2005-2009	2008: Pflege-Weiterentwicklungsgesetz (PfWG): Erhöhung der Betreuungsleistungen nach § 43b SGB XI Einführung entsprechender Leistungen in der stationären Pflege (§ 87b SGB XI) (Erhöhte) Leistungsanspruch auch für PEA ohne Pflegestufe (sog. »Pflegestufe 0«)	2006-2009: Beirat zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsberichts Januar 2009: Erster Beiratsbericht: Vorschlag für einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff Mai 2009: Umsetzungsbericht: Vorlage von Umsetzungsszenarien
2009-2013	2013: Pflege-Neuausrichtungsgesetz (PNG): Pflegegeld und Sachleistungen auch für PEA mit Pflegestufe 0; Erhöhte Leistungen für PEA mit Pflegestufe I und II	2012-13: Expertenbeirat zur konkreten Umsetzung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs 2013: Bericht des Expertenbeirats

2013-2017	2015: Erstens Pflegestärkungsgesetz (PSG II): Vorbereitungen für den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff 2017: Zweites Pflegestärkungsgesetz (PSG II): Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs 2017: Drittes Pflegestärkungsgesetz (PSG III): Übertragung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs auf die Sozialhilfe	2016-19: Beirat zur Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs (Begleitgremium nach § 18c SGB XI) 2014-16: Auf Empfehlung des Beirats durchgeführte Erprobungsstudien

Tabelle 1: Stationen des Politikprozesses
Quelle: eigene Zusammenstellung; Datierung der Gesetze jeweils nach Zeitpunkt des Inkrafttretens

Obwohl das PflEG damit keinen merklichen Beitrag zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Demenz geleistet hat, wurden auch im zweiten Kabinett Schröder keine weiteren Versuche unternommen, den erkannten Reformbedarf zu befriedigen.

Im ersten Kabinett Merkel wurde dann erstmals der andere Reformpfad beschritten und ein aus Verbandsvertreter:innen und wenigen Wissenschaftler:innen bestehender »Beirat zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs« einberufen, der schnell entschieden hat, Vorschläge für einen neuen, erweiterten Pflegebedürftigkeitsbegriff erarbeiten zu wollen. Als jedoch klar wurde, dass eine Umsetzung der zu erwartenden Beiratsvorschläge vor der Bundestagswahl 2009 nicht möglich sein werde, wurde wieder auf den ersten Pfad zurückgegangen. Im Pflege-Weiterentwicklungsgesetz (PfWG) vom 28. Mai 2008 (BGBl. I: 874), das am 1. Juli 2008 in Kraft getreten ist, wurden die zusätzlichen Betreuungsleistungen für Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz in häuslicher Pflege erheblich ausgedehnt, von 460 Euro per annum auf bis zu 2.400 Euro. Zudem wurden diese Leistungen erstmals auch solchen Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz zugänglich gemacht, die nicht pflegebedürftig im Sinne des SGB XI waren (so genannte »Pflegestufe Null«; vgl. Igl 2008). Insbesondere die Erhöhung der Leistungssätze hat dazu geführt, dass die Inanspruchnahme geradezu explodiert ist und sich in den zweieinhalb Jahren nach Erhöhung der Leistungssätze verfünffacht hat (Rothgang u.a. 2011: 12).[4] Um die Situation auch von stationär versorgten Pflegebedürftigen mit kognitiven Einschränkungen zu verbessern, wurden im PfWG weiterhin von den Pflegekassen außerhalb der Pflegesätze zu finanzierende Vergütungszuschläge für zusätzliche Betreuungskräfte eingeführt, die Personen mit erheblichem allgemeinen Betreuungsbedarf in vollstatio-

4 Dabei ist diese gesteigerte Inanspruchnahme nur in geringem Maße darauf zurückzuführen, dass auch PEA der »Stufe 0« leistungsberechtigt sind. Deren Anteil an allen Nutzer:innen lag Ende 2010 nur bei knapp zehn Prozent.

närer Pflege betreuen sollen (§ 87b SGB XI in der Fassung des PfWG). Insgesamt leistete das PfWG somit erstmals einen merklichen Beitrag zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Demenz.

Nach dreijähriger Arbeit präsentierte der Beirat im Januar 2009 einen Bericht, der den Vorschlag für einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff und ein eng damit verbundenes neues Begutachtungsassessment (NBA) enthielt (BMG 2009a) und sogleich Nachfragen seitens des Gesundheitsministeriums ausgelöst hat. In Reaktion darauf hat der Beirat im Mai 2009 einen »Umsetzungsbericht« (BMG 2009b) vorgelegt. Grundlage beider Berichte waren in Auftrag gegebene Forschungsaufträge zur Entwicklung des NBA. Ausgehend von diesem Assessment wurde dann der Pflegebedürftigkeitsbegriff definiert – und nicht umgekehrt. Empfohlen wird ein Pflegebedürftigkeitsbegriff, »der alle körperlichen, geistigen und psychischen Beeinträchtigungen umfasst, sich differenziert an den Lebenslagen orientiert und auf den Grad der Selbständigkeit abstellt« (BMG 2009b: 9):

> »Das Ziel der Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und des neuen Begutachtungsverfahrens und der entsprechenden Ausgestaltung der Leistungen ist es, diesem Paradigmenwechsel von der Maßgeblichkeit des Umfangs des Pflegebedarfs zur Feststellung des Grades der Beeinträchtigung der Selbständigkeit Rechnung zu tragen.« (ebd.)

Der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff wird dabei »als Instrument der Veränderung« (ebd.: 14) bezeichnet, das »den notwendigen Paradigmenwechsel zu einer ganzheitlichen Sicht des pflegebedürftigen Menschen, zu mehr Selbstbestimmung und Teilhabe bei verlässlicher Solidarität und damit zu einer besseren, bedarfsgerechten Pflege zu gestalten« erlaubt (ebd.). Insbesondere der Umsetzungsbericht enthält zwar detaillierte Angaben zu einzelnen Ausgestaltungsfragen sowie konkrete Formulierungsvorschläge für die Neufassung der §§ 14 f. SGB XI. Zu den Leistungshöhen für die neu zu schaffenden fünf Pflegegrade, die im ersten Bericht noch als Bedarfsgrade bezeichnetet werden, werden dagegen nur vier »Umsetzungsszenarien« mit unterschiedlichen Kostenwirkungen erarbeitete. Dabei betonte der Beirat, dass die Modellrechnungen nicht als Vorschläge zu verstehen seien, sondern lediglich den Gestaltungsspielraum der Politik aufzeigen sollen (BMG 2009b: 23). Die endgültige Festlegung der Leistungshöhen hänge indes von pflegepolitischen Zielen ab und sei folglich durch den Gesetzgeber zu treffen.

Kurz vor der Bundestagswahl im Herbst 2009 lag damit ein weit gediehenes Reformkonzept vor, dass eine breite Unterstützung der beteiligten Verbände aufwies und von den Regierungs- ebenso wie von den Oppositionsparteien in den Wahlprogrammen zur Umsetzung vorgesehen wurde. Die Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und des damit eng verbundenen Neuen

Begutachtungsassessments (NBA) wurde 2009 dann auch im Koalitionsvertrag der neuen schwarz-gelben Regierung vereinbart (CDU/CSU und FDP 2009: 93). Abgesehen von einigen als »Pflegegipfel« bezeichneten Expert:innenrunden beim neuen Bundesgesundheitsminister Philipp Rösler geschah in den nächsten zwei Jahren aber nichts – obwohl der Gesundheitsminister das Jahr 2011 zum »Jahr der Pflege« erklärt hatte. Als Philipp Rösler wegen der Übernahme des Bundeswirtschaftsministeriums im Mai 2011 von Daniel Bahr als Gesundheitsminister abgelöst wurde, war bereits fast die Hälfte der Legislaturperiode vorüber und waren die Chancen auf eine erfolgreiche Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs nur noch gering. Diese Chancen verschlechterten sich noch weiter als Jürgen Gohde im Dezember 2011 erklärte, nicht bereit zu sein, erneut den Beiratsvorsitz zu übernehmen. Gohde hatte vom Bundesgesundheitsminister Vorgaben dafür verlangt, wie teuer die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs werden dürfe, die dieser aber nicht bereit war zu geben. Als im März 2012 ein neuer »Expertenbeirat« als personell weitgehend identischem Nachfolger des ersten Beirats eingesetzt wurde, war damit bereits abzusehen, dass die Zeit erneut zu knapp sein würde, um einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff einzuführen. Der im Juni 2013 vorgelegte Bericht enthielt – neben einer Reihe von technischen Klärungen – daher lediglich »[b]eispielhafte Berechnungen« für die finanzwirksamen Folgen verschiedener Optionen zur Festsetzung der Leistungshöhen, die wiederum vom Institut für Pflegewissenschaften in Bielefeld durchgeführt wurden (BMG 2013: 52 ff.). Im Hinblick auf die Festlegung der leistungsrechtlichen Regelungen verwies der Beirat stattdessen darauf, dass Leistungshöhen und -spreizungen nicht empirisch aus dem NBA abgeleitet werden können. Die Festlegung der zukünftigen Leistungsbeträge hänge von »fachlich begründeten, pflegepolitischen Zielsetzungen« (ebd.: 9) ab. Dass die Bundesregierung nicht in der Lage war, derartige Zielsetzungen zu spezifizieren, war aber schon vor Einberufung des neuen Beirats klar und der Grund dafür gewesen, dass der Vorsitzende des »alten« Beirats für diese Aufgabe nicht zur Verfügung stand.

Im Vorgriff auf den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff hat das BMG daher am 23.4.2012 den Referentenentwurf für ein Pflege-Neuausrichtungs-Gesetz vorgelegt, das am 23. Oktober 2012 beschlossen und in den wesentlichen Teilen am 1.1.2013 in Kraft getreten ist (BGBl. I: 2246). In diesem Gesetz wurde dabei der mit dem PflEG und dem PfWG eingeschlagenen Weg fortgesetzt und ein weiterer Ausbau der Leistungen für Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz vollzogen. Erstmals wurde Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz der Pflegestufe »0« ein Anspruch auf reguläre Geld- und Sachleistungen eingeräumt, und es wurden die Leistungsbeträge für Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz mit Pflegestufe I und II erhöht (§§ 123 und 124 SGB XI a. F.). Die Leis-

tungsausweitungen wurden dabei explizit als »Übergangsregelung« bezeichnet, die lediglich »bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes, das die Leistungsgewährung aufgrund eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und eines entsprechenden Begutachtungsverfahrens regelt« (§ 123 Abs. 1 Satz 1 sowie § 124 Abs. 1 Satz 1 SGB XI) gelten sollte. Nach Inkrafttreten des PNG hatten Menschen mit Demenz als Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz damit Anspruch auf erhebliche Leistungen der Pflegeversicherung, so dass deren ursprüngliche Benachteiligung weitgehend abgebaut war (vgl. Rothgang 2013). Allerdings hatte sich die inzwischen von allen Akteuren geteilte Forderung nach einem neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff zwischenzeitlich so weit verselbständigt, dass das PNG nur als ein Schritt auf dem Weg zu einem neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff angesehen und auch von der Regierung im Gesetzentwurf entsprechend deklariert wurde.

In ihrem Koalitionsvertrag versprach die nach der Bundestagswahl 2013 neu gebildete schwarz-rote Regierung »den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff auf der Grundlage der Empfehlungen des Expertenbeirates in dieser Legislaturperiode so schnell wie möglich ein[zu]führen« und dabei zu gewährleisten, dass »diejenigen, die heute Leistungen erhalten, durch die Einführung nicht schlechter gestellt werden« (CDU/CSU/SPD 2013: 59). Tatsächlich wurde die Arbeit an der Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs anschließend mit großem Nachdruck vorangetrieben.

Zunächst wurden im Ersten Pflegestärkungsgesetz (PSG I) vom 17. Dezember 2014 (BGBl. I: 2222) einige Bereinigungen im Leistungsrecht vorgenommen: Da das Merkmal »eingeschränkte Alltagskompetenz« nach Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs nicht mehr zur Verfügung stehen würde, wurde der Anspruch auf besondere Betreuungsleistungen für PEA in häuslicher Pflege nach § 45b SGB XI auf alle Pflegebedürftigen ausgedehnt und als »Entlastungsbetrag« neu gefasst. Analog wurden die zusätzlichen Betreuungskräfte in stationärer Pflege gemäß § 87b SGB XI nunmehr als Anspruch auf »zusätzliche Betreuung und Aktivierung« auf alle Heimbewohner:innen ausgedehnt (§ 43b neu SGB XI).

Die eigentliche Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs erfolgte dann im Zweiten Pflegestärkungsgesetz (PSG II) vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I: 2424) zum 1. Januar 2017. Zuvor wurden im April 2014 zur Vorbereitung der Umsetzung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs im April 2014 zwei Erprobungsstudien gestartet: die vom Medizinischen Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen (MDS) in Kooperation mit der Hochschule Bochum durchgeführte »Praktikabilitätsstudie« und die von der Universität Bremen in Zusammenarbeit mit der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaft durchgeführte »Aufwandsstudie« (»Erfassung von Versorgungsaufwänden in stationären Einrichtungen«). Diese Studien sollte eruieren, ob die Begutachtung mit dem neuen

Begutachtungsinstrument praktikabel, valide und reliabel umsetzbar ist und ob die Steigerungen der Versorgungsaufwände mit den Pflegegraden korrespondieren. Die Ergebnisse beider Studien (Kimmel u.a. 2015; Rothgang u.a. 2015) wurden vom Begleitgremium (2015) im Hinblick auf die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff positiv bewertet und markieren das Ende der Vorarbeiten am Pflegebedürftigkeitsbegriff: »Mit dem Abschluss der beiden Studien und deren ausführlicher Beratung in dem Begleitgremium sind die fachlichen Vorarbeiten abgeschlossen und der Gesetzesentwurf kann jetzt zügig kommen« (Gernot Kiefer, Vorstand des GKV-Spitzenverbandes in einer gemeinsamen Presseerklärung von BMG und GKV-Spitzenverband (BMG/GKV-Spitzenverband 2015)). Die Daten aus diesen Studien wurden dann auch genutzt, um die Bewertungssystematik abschließend zu kalibrieren, mit deren Hilfe aus den Ergebnissen der Assessments Zuordnungen von Pflegegraden vorgenommen werden, und um die finanziellen Folgen der Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs zu berechnen. Erst in dieser abschließenden Phase des Prozesses ist es damit gelungen, die Parallelität von Beiratsprozess und wissenschaftlichen Studien auf der einen Seite und Gesetzgebungstätigkeit auf der anderen Seite in ein aufeinander bezogenes Verfahren zu überführen.

Das ebenfalls zum 1. Januar 2017 in Kraft getretene Dritte Pflegestärkungsgesetz (PSG III) vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I: 3191) hat dann lediglich abschließende Anpassungen vorgesehen und insbesondere die Übertragung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs auch in das Sozialhilferecht gewährleistet.

4. Politikergebnis

Die in den Pflegestärkungsgesetzen normierte Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs ist »die erste große« (Rothgang 2016), die »wichtigste« (Greß/Stegmüller 2017: 3) und »umfassendste« (Wingenfeld 2015: 2; Gerlinger 2017: 12) Pflegereform seit Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung. Sie ist zudem »erstaunlich großzügig« (Rothgang/Kalwitzki 2015). Dieses Politikergebnis ist nur vor dem Hintergrund des skizzierten Politikprozesses verständlich. Das betrifft sowohl die Ausgestaltung, die sich eng an den Beiratsentwürfen orientiert, als auch die Parametrisierung der Leistungsvoraussetzungen und der Leistungshöhen, die unmittelbarer Ausfluss der Parallelität der Beirats- und Gesetzgebungsprozesse sind.

Die Definition des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs in § 14 ff. SGB XI folgt weitgehend dem Vorschlag aus dem ersten Bericht des Beirats (BMG 2009a: Anlage 2), auf den auch im Bericht des Expertenbeirats noch einmal ausdrücklich

verwiesen wird (BMG 20013: 31). Dabei wird Pflegebedürftigkeit als »gesundheitlich bedingte Beeinträchtigung der Selbständigkeit oder der Fähigkeiten« definiert. Als maßgeblich für das Vorliegen dieser Beeinträchtigung werden dabei die sechs Bereiche definiert, die im neuen Begutachtungsassessment überprüft werden: Mobilität, kognitive und kommunikative Fähigkeiten, Verhaltensweise und psychische Problemlagen, Selbstversorgung, Bewältigung von und selbständiger Umgang mit krankheits- oder therapiebedingten Anforderungen und Belastungen sowie Gestaltung des Alltagslebens und sozialer Kontakte.

Auch die Gewichtung der sechs Module bei der Ermittlung eines Gesamtscorewertes folgt den Beiratsempfehlungen.

Schwellenwerte für die Grade der Beeinträchtigung im Bericht des Expertenbeirats											
	Modul-gewichte	0		1		2		3		4	
		von	bis	von	bis	von	bis	von	bis	von	bis
Modul 1	10 %	0	1	2	3	4	6	7	9	10	15
Modul 2	15 %	0	1	2	5	6	10	11	16	17	33
Modul 3		0	0	1	2	3	4	5	6	7	45
Modul 4	40 %	0	3	4	9	10	24	25	39	40	57
Modul 5	20 %	0	0	1	1	2	3	4	5	6	12
Modul 6	15 %	0	1	2	3	4	6	7	11	12	18

Schwellenwerte für die Grade der Beeinträchtigung im PSG II											
		0		1		2		3		4	
	Gewicht	von	bis	von	bis	von	bis	von	bis	von	bis
Modul 1	10 %	0	1	2	3	4	5	6	9	10	15
Modul 2	15 %	0	1	2	5	6	10	11	16	17	33
Modul 3		0	0	1	2	3	4	5	6	7	45
Modul 4	40 %	0	2	3	7	8	18	19	36	37	57
Modul 5	20 %	0	0	1	1	2	3	4	5	6	12
Modul 6	15 %	0	0	1	3	4	6	7	11	12	18

Tabelle 2: Schwellenwerte der Grade der Beeinträchtigung in der ursprünglichen Bewertungssystematik des Expertenbeirats und im PSG II
Quelle: BMG 2013: 22 und Anlage 2 zum PSG II (BGBl. 2015 Teil I Nr. 54, S. 2460)

Veränderungen gibt es gegenüber den Beiratsempfehlungen dagegen bei den *Schwellenwerten*, die benötigt werden, um für die sechs Module »Grade der Beeinträchtigung« zu ermitteln und bei den Grenzwerten für die Pflegegrade.[5] Wie Ta-

5 Die Zahl der Items unterscheidet sich zwischen den Modulen. Entsprechend ist auch die maximal erreichbare Punktzahl in den Modulen verschieden und reicht von 12 (in Modul 5) bis zu 57 in Modul 4. Um eine Vergleichbarkeit zu ermöglichen, werden für jedes Modul Schwellenwerte definiert, die eine Einteilung in »Grade der Beeinträchtigung« erlauben. Durch Multiplikation der Werte von 0 bis 4 für die

belle 2 zeigt, in der die Veränderungen in den grau hinterlegten Zellen hervorgehoben sind, wurden die Schwellenwerte für die Grade der Beeinträchtigung in den Modulen 1, 4 und 6 gegenüber der Beiratsempfehlung jeweils um einen Punkt abgesenkt, so dass sich im Durchschnitt *höhere* Grade der Beeinträchtigung ergeben.

Eine gleichgerichtete Anpassung zeigt sich auch bei den *Schwellenwerten für die Pflegegrade* (Tabelle 3). Im Vergleich zu den Empfehlungen des Umsetzungsberichts wurden die Schwellenwerte für die (im ersten Beiratsbericht und dem Umsetzungsbericht noch als »Bedarfsgrade« bezeichneten) Pflegegrade für die Pflegegrade 1, 2 und 3 im PSG II im Vergleich zu den Empfehlungen des Expertenbeirats abgesenkt. Beide Veränderungen zielen also darauf ab, eine insgesamt *höhere* Pflegegradstruktur zu erzielen.

	Keine Pflegebedürftigkeit	**Pflegegrad 1**	**Pflegegrad 2**	**Pflegegrad 3**	**Pflegegrad 4**	**Pflegegrad 5**
1. Beiratsbericht (Variante 1A und 2A)	0–9	10–29	30–49	50–69	70 und mehr	Grad 4 plus besondere Bedarfskonstellation
Expertenbeirat	0–14	15–29	30–49	50–69	70–89	90–100
PSG II	0 bis unter 12,5	12,5 bis unter 27	27 bis unter 47,5	47,5 bis unter 70	70 bis unter 90	90–100

Tabelle 3: Schwellenwerte der Pflegegrade im PSG II im Vergleich zu den Beiratsvorschlägen
Quelle: BMG 2009a: 58; BMG 2013: 22; § 15 Abs. 5 SGB XI.

In diesem Sinne wurde auch die *Überleitung* der bereits Pflegebedürftigen in das neue System ausgestaltet. Ein wesentliches Ziel war es dabei, diese Überleitung so auszugestalten, »dass die Zahl der notwendigen Neubegutachtungen von bereits Pflegebedürftigen möglichst gering und damit für die Medizinischen Dienste operativ beherrschbar gehalten wird.« (BMG 2013: 82). Allen Pflegebedürftigen mit Pflegestufe war dabei ein Pflegegrad zuzuweisen, wobei sichergestellt sein musste, dass dieser in aller Regel mindestens so hoch war, wie er bei einer Neubegutachtung zu erwarten gewesen wäre, um so die Zahl der Widerspruchsbegutachtungen zu begrenzen. Als ein »wesentliches Ziel der Ausgestal-

Grade der Beeinträchtigung mit dem Modulgewicht und dem Faktor 25 ergibt sich ein Gesamtscorewert im Intervall von 0 bis 100. Dabei wird von Modul 2 und 3 nur der jeweils höhere Wert berücksichtigt. Mittels der in Tabelle 3 angegebenen Grenzwerte werden aus diesen Scorewerten die Pflegegrade bestimmt.

tung der Übergangsregelungen« wurde benannt, »dass bisherige Leistungsbezieher durch die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs nicht schlechter gestellt werden« (BMG 2013: 82). Für Personen ohne eingeschränkte Alltagskompetenz wurde dabei vorgeschlagen – und im Gesetzgebungsverfahren dann umgesetzt –, dass Personen mit Pflegestufe X dem Pflegegrad X+1 zugewiesen werden. Für Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz hat der Expertenbeirat drei Varianten vorgelegt. Mit dem sogenannten »doppelten Stufensprung«, demzufolge PEA der Pflegestufe X in den Pflegegrad X+2 übergeleitet werden, hat der Gesetzgeber, wiederum die großzügigste ausgewählt.

Dies gilt umso mehr als der Expertenbeirat bei seinen diesbezüglichen Überlegungen lediglich unterstellt hat, »dass die zukünftigen Leistungsbeträge [...] in den Pflegegraden nicht unter den Leistungsbeträgen der heutigen Pflegestufen liegen« (ebd.: 87). Tatsächlich gehen die Leistungsbeträge aber deutlich darüber hinaus: Für Personen ohne eingeschränkte Alltagskompetenz wurden den Pflegesachleistungen und dem Pflegegeld nicht die Leistungsbeträge nach § 36 SGB XI (Pflegesachleistungen) bzw. § 37 SGB XI (Pflegegeld) der korrespondierenden Pflegestufen zugrunde gelegt, sondern diese um die Beträge der zusätzlichen Leistungen nach § 123 SGB XI erhöht, die im PNG nur bis zum Inkrafttreten des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs als »Übergangsregel« eingeführt wurden (Tabelle 4 und Tabelle 5).

Personenzahl 2014	**Einstufung alt**	**Leistungsbetrag alt (§ 36 + § 123)**	**Leistungsbetrag neu (§ 36)**	**Einstufung gemäß Überleitung**	**Differenz der Leistungsbeträge**
21.202	PS 0 + EA	231	689	PG 2	458
140.972	PS I	468	689	PG 2	221
52.442	PS I + EA	689	1.298	PG 3	609
57.861	PS II	1.144	1.298	PG 3	154
49.500	PS II + EA	1.298	1.612	PG 4	314
14.224[6]	PS III	1.612	1.612	PG 4	0
21.336	PS III + EA	1.612	1.995	PG 5	383
2.144	Härtefälle	1.995	1.995	PG 5	0
	Härtefälle + EA	1.995	1.995	PG 5	0

Tabelle 4: Leistungshöhen für Pflegesachleistungen (in Euro/Monat)[7]
Quellen: SGB XI in der Fassung des PSG I und des PSG II sowie BMG 2015

6 Da die erhöhten Pflegesachleistungen gemäß § 123 SGB XI nicht für PEA in Pflegestufe III gewährt werden, enthält die amtliche Statistik keine Informationen über die PEA-Quote in dieser Pflegestufe. Basierend auf Begutachtungsergebnissen (Brucker u.a. 2013) wurde der PEA-Anteil hier mit 60 Prozent angesetzt und die Pflegebedürftigen in Pflegestufe III im Verhältnis 60 zu 40 auf PEA und PoEA aufgeteilt. Die gleiche Vorgehensweise wurde auch bei den Pflegegeldbezieher:innen angewandt.

Personenzahl 2014	Einstufung alt	Leistungsbetrag alt (§ 37 + § 123)	Leistungsbetrag neu (§ 37)	Einstufung Überleitung	Differenz der Leistungsbeträge
84.223	PS 0 + EA	123	316	PG 2	193
685.944	PS I	244	316	PG 2	72
197.037	PS I + EA	316	545	PG 3	229
233.327	PS II	458	545	PG 3	87
153.596	PS II + EA	545	728	PG 4	183
43.825	PS III	728	728	PG 4	0
65.738	PS III + EA	728	901	PG 5	173

Tabelle 5: Leistungshöhen für Pflegegeld (Euro/Monat)
Quellen: SGB XI in der Fassung des PSG I und des PSG II sowie BMG 2015

Damit werden diese zusätzlichen Leistungen, die die zu geringen Leistungshöhen insbesondere für Menschen mit Demenz ausgleichen sollen, implizit allen Pflegebedürftigen zugebilligt. Die eingeschränkte Alltagskompetenz wird bei den davon Betroffenen dann doppelt berücksichtigt: einmal in der Überleitung selbst (doppelter Stufensprung) und zum anderen dadurch, dass die neuen Leistungshöhen die eigentlich als Übergangslösung gedachten zusätzlichen Leistungen nach § 123 SGB XI perpetuieren. Ausgehend von den Pflegebedürftigenzahlen des Jahres 2014, dem letzten Jahr, für das zur Zeit der Gesetzesformulierung Zahlen vorlagen, ergibt sich eine – überwiegend sehr beachtliche – Besserstellung von 95 Prozent der Pflegesachleistungsempfänger:innen und 97 Prozent der Pflegegeldempfänger:innen – während sich für die verbleibenden Personen nichts ändert.

Auch im stationären Bereich erfolgen Anpassungen der Leistungsbeträge an die neue Struktur der fünf pflegegradbezogenen Anspruchsklassen. Anders als im ambulanten Bereich kommt es dabei teilweise zu einer Verringerung des personenbezogenen Leistungsanspruches, nämlich für formell übergeleitete Pflegebedürftige, die bisher ohne eingeschränkte Alltagskompetenz zu Leistungen gemäß Pflegestufe I und II berechtigt sind (Tabelle 6). Diese neuen Leistungsbeträge sind jedoch nur bedingt mit den alten Beträgen vergleichbar, da gleichzeitig auch die Pflegesätze übergeleitet werden und durch die Einführung einrichtungseinheitlicher Eigenanteile in Pflegeheimen eine Umverteilung der individuell zu tragenden Belastungen von den Personen mit höherem Ausmaß der Pflegebedürftigkeit zu solchen mit einem niedrigeren Ausmaß durchgeführt wurde (vgl. Rothgang u.a. 2016: 28 ff. für Details). Aussagekräftiger ist daher die Veränderung der Eigenanteile.

7 Empfänger:innen von Kombinationsleistungen wurden zu je 50 Prozent auf Pflegegeld- und Pflegesachleistungsempfänger:innen umgerechnet.

Pflegestufe alt	Leistungsbetrag			Eigenanteile			Pflegegrad Überleitung
	Alt	Neu	Differenz	Alt	Neu	Differenz	
PS I	1.064	770	-294	391	580	189	PG 2
PS I + EA	1.064	1.262	198	391	580	189	PG 3
PS II	1.330	1.262	-68	596	580	-16	PG 3
PS II + EA	1.330	1.775	445	596	580	-16	PG 4
PS III	1.612	1.775	163	815	580	-235	PG 4
PS III + EA	1.612	2.005	393	815	580	-235	PG 5

Tabelle 6: Monatliche Leistungshöhen und Eigenanteile bei stationärer Pflege (in Euro/Monat) basierend auf den Pflegesätzen vom Dezember 2013
Quellen: SGB XI in der Fassung des PSG I und PSG II, Statistisches Bundesamt 2015

Tabelle 6 zeigt wie sich die Eigenanteile nach der Überleitung entwickeln, wenn die zum Zeitpunkt der Gesetzesformulierung aktuellsten in der Pflegestatistik vorhandenen Pflegesätze vom Dezember 2013 zugrunde gelegt werden. Auch hier kommt es demnach zu einer Belastung, nämlich für Heimbewohnende in Pflegestufe I (mit und ohne eingeschränkter Alltagskompetenz). Diese Belastung wird für Bestandfälle durch die Besitzstandswahrung (§ 141 Abs. 3 SGB XI in der Fassung des PSG II) aufgefangen, so dass es auch in der stationären Pflege unter den Pflegebedürftigen unmittelbar nur »Gewinner:innen« gibt und solche Personen, für die sich nichts ändert. Für Neufälle, die nach altem Recht in Pflegestufe I eingestuft worden wären, resultiert hingegen eine Erhöhung ihrer Eigenanteile. Insgesamt ist die Entlastung im stationären Sektor daher nicht so groß wie in der häuslichen Pflege.

5. Fazit

Der Politikprozess ist insgesamt durch die *zentrale Rolle des Beirates und des Expertenbeirats* gekennzeichnet, während der Beirat zur Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs, der zugleich als Begleitgremium nach § 18c SGB XI fungiert, nur noch als Clearingstelle bei der Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs agiert und dabei keine wesentlichen Impulse mehr gesetzt hat.[8] Der Beiratsprozess hat dabei zunächst die Aufgaben erfüllt, die Politik gemeinhin für solche Prozesse vorsieht: Die Entlastung der Politik, indem die Erarbeitung de-

8 Dieser Beirat hat auch die Evaluation des PSG II begleitet. Die Evaluationsstudien, die in insgesamt sechs Losen ausgeschrieben und bearbeitet wurden, haben aber vor allem eine legitimatorische Funktion gehabt und ebenfalls keine Impulse zur Weiterentwicklung gesetzt. Die Berichte finden sich unter https://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/meldungen/2020/evaluierungsbericht-pflegebeduerftigkeit.html.

taillierter Vorschläge für komplexe fachliche Fragen an einschlägige Verbandsakteure delegiert werden, und die Schaffung von Legitimität für die erarbeiteten Lösung durch breite Einbeziehung der relevanten Akteure im Politikfeld. Die Ergebnisse der Beiratsbericht sind weitgehend im Gesetzgebungsprozess umgesetzt worden. Insofern kann der Beiratsprozess zur Initiierung einer großen Pflegereform als erfolgreich angesehen werden.

Die Vorgehensweise des Beirats war dabei dadurch gekennzeichnet, dass die Entwicklungsarbeiten selbst in Form von *Studien an wissenschaftliche Institute* vergeben wurden. Bei der Entwicklung des neuen Begutachtungsassessments (sogenannte »1. Hauptphase«) war aber neben dem Institut für Pflegewissenschaften an der Universität Bielefeld auch der MDK Westfalen-Lippe beteiligt (Wingenfeld u.a. 2008), und bei der ersten Anwendung dieses Assessments bei einer Studienpopulation (»2. Hauptphase«) wurde die Studie von der Universität Bremen gemeinsam mit dem MDS durchgeführt (Windeler u.a. 2008). Bei der Praktikabilitätsstudie schließlich war der MDS sogar federführend (Kimmel u.a. 2015). Durch die Einbeziehung der »MDK-Familie« in diese Studien wurde sichergestellt, dass die wissenschaftlichen Entwicklungsarbeiten nicht von den Anforderungen der Praktiker des Prüfdienstes losgelöst durchgeführt wurden. Die Wissenschaft blieb so immer eng an den Beiratsprozess angebunden und hatte teilweise – insbesondere, wenn die Vorlage immer neuer Szenarien vom Beirat gefordert wurden – den Charakter eines Erfüllungsgehilfen

Allerdings gab es neben dem Beiratsprozess einen *parallelen Ereignisstrang*, der das erkannte Problem durch die Schaffung von Zusatzleistungen für Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz zu lösen versuchte. Dass dieser Weg auch nach der Einsetzung des ersten Beirats mit dem PfWG und dem PNG weiterbeschritten wurde, ist auf die Wahlzyklen zurückzuführen. Als klar wurde, dass der 2006 begonnene Beiratsprozess nicht bis zur Bundestagswahl 2009 zur Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs führen würde, wurden im PfWG 2008 isolierte Leistungsverbesserungen beschlossen, um zur Bundestagswahl etwas vorweisen zu können. Das gleiche wiederholte sich 2012, wobei die Unmöglichkeit, rechtzeitig vor dem Wahltermin 2009 eine umfassende Reform vorzulegen, darauf zurückzuführen ist, dass die neue Bundesregierung die erste Hälfte der Legislaturperiode ungenutzt verstreichen ließ und sich damit selbst der Chancen auf eine Systemreform beraubte.

Die so entstandene Parallelität zweier weitgehend unverbundenen Prozesse hatte zwei wesentliche Folgen: Zum einen war das Ausgangsproblem mit dem PNG schon weitgehend gelöst und hätte durch weitere kleinere Leistungsverbesserungen für Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz endgültig gelöst werden können, allerdings nur um den Preis, dass aus den Mitteln der Pflegeversicherung auch Leistungen für Menschen finanziert worden wären, die selbst

nicht pflegebedürftig im Sinne der Pflegeversicherung sind – ein rechtssystematisch unbefriedigender Zustand. Vor allem ist durch die jahrelangen Verzögerungen aber ein *Erwartungsdruck* entstanden, der dazu geführt hätte, dass der Verzicht auf die Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs als Politikversagen gewertet worden wäre. Der langjährige Prozess hat so selbst den Bedarf nach einer »großen Reform« geschaffen.

Zum anderen wurden mit den gesetzlichen »Übergangsregelungen« Leistungstatbestände geschaffen, hinter die dann nicht mehr zurückgefallen werden konnte. So sind die beachtlichen Leistungsausweitungen im ambulanten Bereich vor allem darauf zurückzuführen, dass der Expertenbeirat »sich darauf verständigt [hat], den Stand des Pflege-Neuausrichtungs-Gesetzes (PNG) als tatsächliche Grundlage seiner Beratungen zu betrachten.« (BMG 2013: 82). Damit wurden die »Übergangsregelungen« für die dauerhafte Festsetzung der Leistungshöhen genutzt, was zu der »erstaunlich großzügigen« (Rothgang/Kalwitzki 2015) und im Ergebnis dann auch besonders teuren Reform (Schwinger u.a. 2018) geführt hat. Dies gilt umso mehr als es sich der Expertenbeirat zum »Ziel der Ausgestaltung der Übergangsregelungen [gemacht hat …], dass bisherige Leistungsbezieher:innen durch die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs nicht schlechter gestellt werden« (BMG 2013: 82). Die durch Berücksichtigung der Übergangsregelungen des PNG hohen Leistungssätze für häusliche Pflege und die großzügige Überleitung der Pflegestufen in Pflegegrade wurden dann durch die im Gesetzgebungsprozess durchgeführte Absenkung der Schwellenwerte für die Grade der Beeinträchtigung und die Pflegegrade noch weiter verstärkt. Die Parallelität der beiden Reformstränge hat in ihrer Interaktion daher dazu beigetragen, die mit der Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs verbundenen Ausgabensteigerungen der Pflegeversicherung erheblich zu vergrößern.

Literatur

Begleitgremium [Gemeinsames Begleitgremium für die beiden Modellprojekte zur Erprobung des Neuen Begutachtungsassessments NBA] (2015), *Entschließung des gemeinsamen Begleitgremiums vom 29.4.2015*, https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/pflegeversicherung/pflegebeduerftigkeitbegriff/2015_05_08_Pflegebegriff_Entschliessung_V_Final.pdf

BMA [Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung] (1997), *Erster Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung seit ihrer Einführung am 01. Januar 1995*, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Pflege/Berichte/1.Pflegebericht.pdf

BMG [Bundesministerium für Gesundheit] (2001), *Zweiter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung*, BT-Drucksache 14/5590, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Pflege/Berichte/2.Pflegebericht.pdf

BMG [Bundesministerium für Gesundheit] (2009a), *Bericht des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs*, Berlin: BMG, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Pflege/Berichte/Bericht_des_Beirats_zur_UEberpruefung_des_Pflegebeduerftigkeitsbegriffs.pdf

BMG [Bundesministerium für Gesundheit] (2009b), *Umsetzungsbericht des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs*, Berlin: BMG, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Pflege/Berichte/Umsetzungsbericht_des_Beirats_zur_UEberpruefung_des_Pflegebeduerftigkeitsbegriffs.pdf

BMG [Bundesministerium für Gesundheit] (2013), *Bericht des Expertenbeirats zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs*, Berlin: BMG, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Pflege/Berichte/Bericht_Pflegebegriff_RZ_Ansicht.pdf

BMG [Bundesministerium für Gesundheit] (2015), *Soziale Pflegeversicherung. Leistungsempfänger nach Leistungsarten und Pflegestufen im Jahresdurchschnitt 2014*, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Statistiken/Pflegeversicherung/Leistungsempfaenger/Leistungsarten_2014.xls

BMG/GKV-Spitzenverband [Bundesministerium für Gesundheit und GKV-Spitzenverband] (2015), *Gemeinsame Pressemitteilung vom 28. April 2015, Neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff: Ergebnisse der Erprobungsstudien liegen vor*, https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/presse/pressemitteilungen/2015_1/Gm_PM_2015-04-28_Neuer_Pflegebeduerftigkeitsbegriff.pdf

Brucker, Uwe/Fleer, Bernhard/Pick, Peter (2013), »Pflegeversicherung: Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz. Ihre Benachteiligungen, ihre Begutachtungen, ihre Leistungen, ihre Aussichteben beim neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff«, in: *Soziale Sicherheit*, Jg. 4, S. 146–152.

CDU, CSU, FDP (2009), *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU UND FDP vom 26. Oktober 2009*, http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf

CDU, CSU, SPD (2013), *Deutschlands Zukunft gestalten. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU UND SPD vom 27. November 2013*, https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf

Deutscher Bundestag (1993a), *Entwurf eines Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP*, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/5262, https://dserver.bundestag.de/btd/12/059/1205952.pdf

Deutscher Bundestag (1993b), *Stenographischer Bericht der 183. Sitzung des Bundestages*, Plenarprotokoll 12/183, Bonn, 22. Oktober 1993.

Döhner, Hanneli/Rothgang, Heinz (2006), »Pflegebedürftigkeit. Zur Bedeutung der familialen Pflege für die Sicherung der Langzeitpflege«, in: *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, Jg. 49, H. 6, S. 583–594.

Gerlinger, Thomas (2017), »Leistungsverbesserungen bei fortbestehenden Strukturdefiziten«, in: *ifo Schnelldienst*, Jg. 70, H. 05, S. 12–15.

Gerlinger, Thomas/Röber, Michaela (2009), *Die Pflegeversicherung*, Bern: Verlag Hans Huber.

Götting, Ulrike/Haug, Karin/Hinrichs, Karl (1994), »The Long Road to Long-Term Care Insurance in Germany«, in: *Journal of Public Policy*, Jg. 14, S. 285–309.

Greß, Stefan/Stegmüller, Klaus (2017), »Bekämpfung des Fachkräftemangels in der Langzeitpflege«, in: *ifo Schnelldienst*, Jg. 70, H. 5, S. 3–5.

Hall, Peter A. (1993), »Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain«, in: *Comparative Politics*, Jg. 25, H. 3 (April 1993), S. 275–296.

Igl, Gerhard (2008), »Das Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung«, in: *Neue Juristische Wochenschrift 31*, S. 2214–2219.

Kimmel, Andrea/Schiebelhut, Olga/Kowalski, Ingo/Brucker, Uwe/Breuninger, Katrin/Reif, Karl/Bachmann, Sandra/Glasen, Maria/Webers, Anna (2015), »Praktikabilitätsstudie zur Einführung des Neuen Begutachtungsassessments NBA in der Pflegeversicherung«, in: *Schriftenreihe Modellprogramm zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung*, Band 12, Berlin: GKV-Spitzenverband, https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/service_1/publikationen/schriftenreihe/GKV_Schriftenreihe_Pflege_Band_12.pdf

Klie, Thomas/Schmidt, Roland (1999), »Die Pflegeversicherung ist unter strategisch-politischen Gesichtspunkten ein großer Erfolg – allerdings besteht Reformbedarf«, in: *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit*, Jg. 50, H. 2, S. 48–53.

Knieps, Franz/Reiners, Hartmut (2015), *Gesundheitsreformen in Deutschland. Geschichte – Intentionen – Kontroversen*, Bern: Verlag Hans Huber.

Rothgang, Heinz (1997), *Ziel und Wirkungen der Pflegeversicherung. Eine ökonomische Analyse*, Frankfurt/M.: Campus.

Rothgang, Heinz (2013), »Vielfach sind die Erwartungen zu hoch: Der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff – und seine Umsetzung«, in: *Soziale Sicherheit*, H. 7, S. 245–250.

Rothgang, Heinz (2016), »Die Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs –die erste große Pflegeversicherungsreform«, in: *Sozialrecht aktuell*, Sonderheft 2016, S. 18–23.

Rothgang, Heinz/Fünfstück, Mathias/Neubert, Lydia/Czwikla, Jonas/Hasseler, Martina (2015), »Versorgungsaufwände in stationären Pflegeeinrichtungen«, in: *Schriftenreihe Modellprogramm zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung*, Band 13. Berlin: GKV-Spitzenverband, https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/service_1/publikationen/schriftenreihe/GKV_Schriftenreihe_Pflege_Band_13.pdf

Rothgang, Heinz/Iwansky, Stephanie/Müller, Rolf/Unger, Rainer (2011), »BARMER GEK Pflegereport 2011: Schwerpunktthema: Zusätzliche Betreuungsleistungen für Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz«, in: *Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse*, Band 11, St. Augustin: Asgard-Verlag, https://www.barmer.de/blob/301534/8 f99 f0162bf71 f2da6 f7c5865227e61 f/data/barmer-gek-report-pflege-2011.pdf

Rothgang, Heinz/Kalwitzki, Thomas (2015), »Pflegestärkungsgesetz II: Eine erstaunlich großzügige Reform«, in: *G&S Gesundheits- und Sozialpolitik*, Jg. 69, Heft 5, S. 46–54.

Runte, Rebecca/Müller, Rolf (2016), »Wer sind eigentlich diese ›Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz‹?«, in: *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie*, 49, S. 714–720.

Schwinger, Antje/Kalwitzki, Thomas/Rothgang, Heinz (2018), »›Die Pflegeversicherung boomt‹. Mehrausgaben der Pflegeversicherung – Retrospektive und Projektion«, in: *Gesundheits- und Sozialpolitik – Zeitschrift für das gesamte Gesundheitswesen*, Heft 6, S. 13–22.

Sonntag, Astrid/Angermeyer, Matthias C. (2002), »Zur Benachteiligung Demenzkranker im Rahmen der Pflegeversicherung«, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 46. Jg., Heft 12, S. 1048–1051.

Statistisches Bundesamt (2015), *Pflegestatistik 2013 – Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung – Deutschlandergebnisse*. Wiesbaden: Statisches Bundesamt; https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00015401/5224001139004.pdf

Windeler, Jürgen/Görres, Stefan/Thomas, Stefanie/Kimmel, Andrea/Langner, Ingo/Reif, Karl/Wagner, Alexander (2008), *Maßnahmen zur Schaffung eines neuen Pflegbedürftigkeitsbegriffs und eines neuen bundesweit einheitlichen und reliablen Begutachtungsinstruments zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit nach dem SGB XI. Abschlussbericht zur Hauptphase 2*, Bremen: Institut für Public Health und Pflegeforschung der Universität Bremen/Medizinischer Dienst des Spitzenverbandes Bunde der Krankenkassen e.V., https://docplayer.org/45437469-Abschlussbericht-endfassung.html

Wingenfeld, Klaus (2015), *Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Zweites Pflegestärkungsgesetz – PSG II)*, 28. September 2015, https://www.bundestag.de/resource/blob/389776/152c7219e0ffc7660a6e30 f4d63ed843/esv-dr–klaus-wingenfeld-data.pdf

Wingenfeld, Klaus (2000), »Pflegebedürftigkeit, Pflegebedarf und pflegerische Leistungen«, in: Beate Rennen-Allhoff/Doris Schaeffer (Hg.), *Handbuch Pflegewissenschaft*, Weinheim und München: Juventa, S. 339–361.

Wingenfeld, Klaus/Büscher Andreas/Gansweid, Barbara (2008), *Das neue Begutachtungsassessment zur Feststellung von Pflegebedürftigkeit. Abschlussbericht zur Hauptphase 1 des Institut für Pflegewissenschaft an der Universität Bielefeld (IPW) und des Medizinischen Dienst der Krankenversicherung Westfalen Lippe*, überarbeitete und korrigierte Fassung, http://uni-bielefeld.de/fakultaeten/gesundheitswissenschaften/ag/ipw/downloads/ipw-abschlussbericht-20080325.pdf

Kontinuität oder Wandel? Die sozialpolitischen Vorhaben der Ampel-Koalition

Wolfgang Schroeder[1]

1. Einleitung

Der deutsche Sozialstaat ist durch seine Sozialversicherungen geprägt. Grundpfeiler dieses System in der Bundesrepublik waren über lange Zeit eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, ein großer Beschäftigungsstand sowie ein großer Anteil an Normalarbeitsverhältnissen. Zwar haben sich diese Stützen des Sozialversicherungsstaates im Zuge veränderter Geschlechter- und Familienleitbilder, des demografischen Wandels, der strukturellen Veränderungen der Industrie- und Dienstleistungsbranchen sowie der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses massiv verändert, und insbesondere steuerfinanzierte Bereiche, wie etwa innerhalb der Rentenversicherung oder in der Familienpolitik, haben an Bedeutung gewonnen (Breyer/Buchholz 2021: 383). Das System des Sozialversicherungsstaates ist über die Zeit hinweg jedoch immer wieder stabilisiert worden. Wandel und Anpassungsprozesse finden im deutschen Sozialversicherungsstaat also in der Regel inkrementell und entlang der pfadabhängigen Strukturen statt (Nullmeier 2019).

Nur selten ist es unter bestimmten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Konstellationen zu Gelegenheitsfenstern gekommen, die für disruptive Veränderungen in einzelnen Policy-Bereichen wie etwa in der Krankenversicherung (Lahnsteiner Kompromiss 1992), der Rentenversicherung (2002) oder der Arbeitsmarktpolitik (Hartz-Reformen) genutzt wurden, gleichwohl ohne sie in Gänze zu ersetzen oder sie gar abzuschaffen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Wandel grundsätzlich ausgeschlossen bzw. nur an diesen *critical junctures* möglich ist. Auch inkrementelle Anpassungen und Neujustierungen können in Summe zu größeren Veränderungen der sozialpolitischen Ausrichtung führen (Streeck/Thelen 2005). Regierungswechsel und damit einhergehend der Koalitionsvertrag als Regierungsprogramm stellen hierfür eine besondere Gelegenheit dar. Der Beitrag geht daher der Frage nach, ob die sozialpolitischen Vorhaben der Ampel-Koalitionäre in der Tradition pfadabhängiger und inkrementeller Anpassungen stehen und das Sozialversicherungsmodell stabilisieren oder vielmehr größere Umbrü-

1 Ich bedanke mich bei Lukas Heller für die Unterstützung und hilfreichen Anregungen bei der Erstellung dieses Beitrags.

che zu erwarten sind. Ausgehend von der Zielsetzung der neuen Bundesregierung, »den Sozialstaat [...] auf die Lebensrealitäten unserer Zeit aus[zu]richten« (SPD/Grüne/FDP 2021: 72), ist die Absicht zu identifizieren, dass die bestehenden Strukturen so an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden sollen, dass ein grundlegender Kurswechsel in der Sozialpolitik abgewehrt werden kann.

Hinsichtlich der Frage nach den Erwartungen, die sich mit den sozialpolitischen Ankündigungen des Koalitionsvertrages verbinden, ist es geboten, auch die sozialpolitisch flankierenden Maßnahmen der ökologischen Transformation in den Blick zu nehmen. Denn wenn es zutreffend sein sollte, dass Belastungen und Veränderungen, die von der großen ökologischen Transformation zu erwarten sind, kumulative Wirkungen auf die sozialen und ökonomischen Strukturen haben können, dann dürfte von dieser Entwicklung auch ein Einfluss auf die sozialpolitischen Steuerungs-, Finanzierungs- und Institutionalisierungsmuster ausgehen. Da zum jetzigen Zeitpunkt keine belastbaren Daten vorliegen und die Logik der Veränderung sozialstaatlicher Reproduktion im ökologischen Transformationszyklus nicht eindeutig zu bestimmen ist, geht es im Rahmen eines solchen Essays darum, die Ausgangsbedingungen zu beschreiben und angemessene Fragen zu identifizieren, um die weitere Forschung besser orientieren zu können. Am Ende könnte es im Kontext des deutschen Modells wieder auf die Frage hinauslaufen, ob die zu erwartenden Veränderungen im Rahmen der etablierten Strukturen und Institutionen flexibel aufgefangen werden können, oder doch neue sozialpolitische Institutionen, Strukturen und Zielsetzungen notwendig werden.

Um diesen Fragen mit Bezug auf den Koalitionsvertrag nachzugehen, werden die in diesem Vertrag ausgeführten Überlegungen und Maßnahmen zur Sozialpolitik in den Blick genommen. Für den Sozialversicherungsstaat stellvertretend konzentriere ich mich dabei zunächst auf die Bereiche der Arbeitsmarkt- und Alterssicherungspolitik. Die Vorhaben werden jeweils skizziert und hinsichtlich der Frage nach Kontinuität und Wandel untersucht. Um ein vollständiges Bild zeichnen zu können, werden neben den beschriebenen Programmpunkten auch solche Reformoptionen herangezogen, die von der Ampel-Koalition nicht angestrebt werden, die aber durchaus eine gewisse prominente Rolle in der öffentlichen Debatte einnehmen. Anschließend widmet sich der Beitrag der Sozialpolitik der ökologischen Transformation, indem die regierungsseitigen Vorhaben skizziert und hinsichtlich ihrer potenziellen Reichweite und ihrem Innovationsgehalt bewertet werden. Ein abschließendes Resümee fasst die Ergebnisse zusammen und unternimmt einen Ausblick auf die zu erwartende Sozialpolitik der Ampel-Koalition.

2. Sozialpolitische Vorhaben der Ampel-Koalition

Bevor der Frage nach Kontinuität und Wandel der sozialpolitischen Regierungsprogrammatik nachgegangen werden kann, sind zunächst einige systematische Überlegungen notwendig. In diesem Beitrag wird hierzu auf die Typologie zum Policy-Wandel von Peter Hall (1993) zurückgegriffen. Diese bietet den Vorteil, dass sie einerseits zwischen den Instrumenten und Zielen von Politik unterscheidet, woraus sich andererseits die Möglichkeit einer Klassifizierung von Änderungen erster, zweiter und dritter Ordnung ergeben. Es können demnach sowohl inkrementelle als auch transformative Vorhaben der Regierung erfasst und klassifiziert werden.

Bei Änderungen erster Ordnung handelt es sich um eine Anpassung von Instrumenten an die Herausforderungen der jeweils aktuellen Rahmenbedingungen, ohne dabei die Zieldimension, die der etablierten Policy unterliegt, zu verändern. Auch bei Änderungen zweiter Ordnung werden die vorhandenen Ziele nicht in Frage gestellt. Neben der Neujustierung bestehender Instrumente zählen hierzu allerdings auch neue Instrumente und Maßnahmen zur Realisierung der gesteckten Ziele. Während diese beiden ersten Kategorien als inkrementelle bzw. pfadabhängige Anpassungen zu verstehen sind, handelt es sich bei Änderungen dritter Ordnung um grundlegende Kursänderungen. Die Zieldimension wird neu definiert und das Instrumentarium dementsprechend angepasst und neu aufgestellt (ebd.: 281 ff.). Es gilt allerdings zu beachten, dass eine Akkumulation kleinerer Anpassungsprozesse ebenfalls zu einer grundlegend veränderten Weichenstellung, im Sinne neuer Ziele führen kann (Streeck/Thelen 2005).

2.1 Arbeitsmarktpolitik

Der Arbeitsmarkt steht mit dem Strukturwandel der digitalen und ökologischen Transformation von Wirtschaft und Arbeit vor großen Herausforderungen. So können routinebasierte Tätigkeiten wegfallen, neue und komplexere Aufgabenfelder entstehen (beispielsweise Südekum 2018). Im Zusammenspiel mit dem demografischen Wandel führen diese Entwicklungen zu einem in Teilen schon heute spürbaren Fachkräftemangel (DIHK 2021). Auch für die sozialen Sicherungssysteme – allen voran den Sozialversicherungen – hat das Konsequenzen. Denn deren finanzielle Basis ist gefährdet, wenn es nicht gelingt, neue Fachkräfte auszubilden, bestehendes Fachkräftepotenzial auszuschöpfen und von Substituierbarkeit gefährdete Beschäftigte durch Weiterbildungen an die neuen Qualifikationsprofile heranzuführen. Die zentralen Herausforderungen bestehen dementsprechend in der arbeitsmarktpolitischen Gestaltung des

Strukturwandels sowie der Konsolidierung der sozialen Sicherungssysteme (IAB 2021).

Die Bundesregierung scheint sich dieser Herausforderungen bewusst zu sein, wenn sie formuliert: »Ein hohes Beschäftigungsniveau und gerechte Entlohnung sind Grundlage für unseren Wohlstand und die Finanzierung unserer sozialen Sicherung.« (SPD/Grüne/FDP 2021: 65) Diese Formulierungen deuten darauf hin, dass ein hohes Beschäftigungsniveau und gute Arbeit als zentral verstanden werden. Zwei weitere Aspekte zukünftigen arbeitsmarktpolitischen Regierungshandelns werden hieran sichtbar. Erstens präferiert die Ampel-Koalition Maßnahmen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die zweitens darauf hinwirken sollen, die Basis für den Sozialversicherungsstaat zu festigen. Dieses Ziel und die Konzentration auf die aktive Arbeitsmarktpolitik finden sich folglich auch in den geplanten Maßnahmen der Koalitionäre wieder (Tabelle 1). So wird im Bereich der passiven Transferleistungen lediglich ein erleichterter Zugang für Selbstständige zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung erwähnt. Ein grundlegender Umbau der Arbeitslosen- zur Erwerbstätigenversicherung ist demnach ebenso wenig zu erwarten, wie ein genereller Kurswechsel in der sozialen Sicherung hin zu einem seit langem kritisch und aus verschiedenen Perspektiven diskutierten bedingungslosen Grundeinkommen. Besonders hervor stechen im Koalitionsvertrag hingegen die Bereiche der Aus- und Weiterbildung.

Der Ausbildung kommt die Aufgabe zu, für neue und gut ausgebildete Arbeitskräfte zu sorgen, um das Beschäftigungsniveau nachhaltig zu stabilisieren. Hierzu werden an dem als Erfolgsmodell anerkannten System der dualen Ausbildung keine grundlegenden Veränderungen vorgenommen. Vielmehr wird sich im Sinne der Änderungen erster und zweiter Ordnung durch Anpassungen und Ergänzungen bestehender Maßnahmen darauf konzentriert, einerseits die Qualität der Ausbildung zu verbessern, indem die berufsbildenden Schulen modernisiert und gestärkt werden sollen und andererseits bisher nicht erschlossenes Potenzial gehoben und in besonderer Weise gefördert werden soll. So ist etwa vorgesehen, die Berufsorientierung und Jugendberufsagenturen auszubauen. Mit der Einführung einer Ausbildungsgarantie und dem weiteren Ausbau von Fördermaßnahmen wie beispielsweise der assistierten Ausbildung oder der Einstiegsqualifizierung und dem Angebot außerbetrieblicher Ausbildungsplätze in Regionen mit einer Unterversorgung an Ausbildungsplätzen soll zudem sichergestellt werden, dass möglichst alle Jugendliche den Weg in den Arbeitsmarkt und eine qualifizierte Ausbildung finden.

Neben dem Erschließen von neuem Arbeitskräftepotenzial wird mit dem Fokus auf die Weiterbildung zudem der Präventionsgedanke der aktiven Arbeitsmarktpolitik gestärkt. Es geht darum, Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsplätze in Zeiten der digitalen und ökologischen Transformation von Wirtschaft und Ar-

Policy-Bereich	Geplante Maßnahmen
Ausbildung	– Pakt mit Kommunen und Ländern zur Modernisierung und Stärkung der berufsbildenden Schulen – Ausbau Berufsorientierung und Jugendberufsagenturen – Einführung einer Ausbildungsgarantie – Fortführen der Allianz für Ausbildung – Ausbau Einstiegsqualifizierung, assistierte Ausbildung, ausbildungsbegleitender Hilfen und Verbundausbildungen – Außerbetriebliche Ausbildungsplätze in Regionen mit Unterversorgung schaffen – Einführung einer Exzellenzinitiative berufliche Bildung
Weiterbildung	– Ausbau Aufstiegs-BAföG – Einführung Lebenschancen-BAföG – Unterhaltsleistungen für Teilzeitfortbildungen öffnen – Förderung auf zweite vollqualifizierte Ausbildung ausweiten – Einführung einer Bildungs(teil)zeit/ finanzielle Förderung bei arbeitsmarktbezogener Weiterbildung – Ausbau Weiterbildungsverbünde – Aufbau von Weiterbildungsagenturen – Einführung Qualifizierungsgeld für Betriebe – Weiterbildungs- statt Vermittlungsvorrang bei Arbeitslosigkeit und Einführung eines Qualifizierungsgeldes bei Arbeitslosigkeit von 150 Euro
Arbeitszeit und Arbeitsort	– Ausweitung flexibler Arbeitszeit im Rahmen tariflicher Experimentierräume – Erörterungsanspruch über mobiles Arbeiten und Homeoffice
Selbstständige	– Erleichterter Zugang zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung
Mindestlohn	– Einmalige Anhebung auf zwölf Euro pro Stunde
Midi- und Minijobs	– Erhöhung der Einkommensgrenzen auf 1.600 Euro bei Midi- und 520 Euro bei Minijobs
Befristungen	– Abschaffung der Haushaltsbefristung im öffentlichen Dienst – Reduzieren sachgrundloser Befristungen beim Bund – Begrenzung der sachgrundlosen Befristung auf sechs Jahre
Arbeitnehmerüberlassung und Arbeitskräftemobilität	– Voller Krankenversicherungsschutz für Saisonkräfte ab dem ersten Tag – Evaluation Krisenregelungen zur Kurzarbeit
Tarifautonomie	– Tarifpartner stärken – Öffentliche Auftragsvergabe an Einhaltung eines Tarifvertrages gebunden + Verhinderung von Betriebsausgliederungen zur Tarifflucht
Mitbestimmung	– Pilotprojekt zur Online-Betriebsratswahlen – Recht für Gewerkschaften auf digitalen Betriebszugang – Evaluation des Betriebsrätemodernisierungsgesetzes – Weiterentwicklung der Unternehmensmitbestimmung
Arbeits- und Gesundheitsschutz	– Erarbeitung eines Mobbing-Reports – Unterstützung KMU bei Prävention und Umsetzung des Arbeitsschutzes – Stärkung des betrieblichen Eingliederungsmanagements

Tabelle 1: Arbeitsmarktpolitische Vorhaben der Ampel-Koalition
Quelle: Eigene Darstellung nach SPD/Grüne/FDP 2021: 65 ff.

beit zu sichern. Hierzu soll die Weiterbildungsbeteiligung in der kommenden Legislaturperiode weiter gesteigert werden. Neben Verbesserungen bei der Beratung und Struktur der Angebote etwa über den Ausbau der Weiterbildungsverbünde und den Aufbau von Weiterbildungsagenturen sollen hierzu insbesondere generösere Fördermöglichkeiten beitragen. So sollen unter anderem das Aufstiegs-BAföG ausgebaut und ein Lebenschancen-BAföG eingeführt werden. Letzteres soll Weiterbildungen auch jenseits von berufs- und abschlussbezogenen Qualifikationen ermöglichen. Darüber hinaus ist auch die Einführung einer Bildungs(teil)zeit nach österreichischem Vorbild geplant, um die finanziellen und zeitlichen Hürden zur Teilnahme an Weiterbildungen abzubauen (Rahner 2018). Als Anreiz dafür, dass die Betriebe ihre Beschäftigten für die veränderten Arbeitsprozesse und Qualifikationsprofile fit machen, sieht die neue Bundesregierung die Einführung eines Qualifizierungsgeldes vor. Dieses soll angelehnt an das Kurzarbeitergeld ausgestaltet werden und während der Qualifizierungsphasen ausgezahlt werden, um Arbeitsplätze zu sichern. Besonders hervorzuheben ist hinsichtlich der Weiterbildung der Austausch des Vermittlungsvorrangs in der Grundsicherung zu Gunsten eines Weiterbildungsvorrangs. Galt bisher die möglichst schnelle Vermittlung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt als oberste Maxime, strebt die Ampel-Koalition nunmehr das Ziel an, die Arbeitsvermittlung stärker mit der Arbeitsförderung zu verknüpfen und so eine nachhaltige Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt anzustreben. Während es sich bei den zuvor genannten Maßnahmen im Sinne der Typologie von Hall um Änderungen erster und zweiter Ordnung handelt, indem bestehende Leistungen ausgebaut, angepasst oder durch neue ergänzt werden, kann der Wechsel zum Weiterbildungsvorrang durchaus als Änderung dritter Ordnung klassifiziert werden, da im Bereich der Arbeitsvermittlung und -förderung die Ziele neu definiert – zumindest jedoch verschoben – wurden.

Neben einem hohen Beschäftigungsniveau beabsichtigt die Koalition, auch Maßnahmen zur Förderung qualitativ hochwertiger Arbeit zu ergreifen. Hiermit kann sowohl die Beschäftigungsfähigkeit im Zuge des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gesichert als auch die über Erwerbsarbeit finanzierten Sozialversicherungen über verbesserte Lohnstrukturen stabilisiert werden. In diesem Kontext wird die Umsetzung des zentralen Wahlversprechens der Sozialdemokratie angestrebt, indem der Mindestlohn einmalig auf zwölf Euro pro Stunde angehoben werden soll. Zur Verbesserung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sollen generell jedoch auch weiterhin die Sozialpartner beitragen, weshalb diese gestärkt werden sollen, um eine höhere Tarifbindung zu erreichen. Eine konkrete Maßnahme hierzu besteht darin, öffentliche Auftragsvergaben an die Einhaltung eines Tarifvertrags zu knüpfen und der Tarifflucht über Betriebsausgliederungen entgegenzuwirken. Darüber hinaus finden sich im Koalitionsvertrag jedoch keine konkre-

ten Vorschläge, wie die Tarifautonomie unterstützt werden kann, was auch von Seite der Gewerkschaften kritisiert wird (DGB 2021: 3). Mit Blick auf die befristete Beschäftigung ist der Abbau haushaltsbedingter und sachgrundloser Befristungen im öffentlichen Dienst und beim Bund geplant. Darüber hinaus soll die sachgrundlose Befristung auf maximal sechs Jahre begrenzt werden. Zur Förderung guter Arbeit handelt es sich insgesamt betrachtet um eine Politik der kleinen Schritte, die an bestehenden Strukturen ansetzt, diese zu stärken versucht. Auch wenn in einigen wenigen Bereichen stärker reguliert werden soll, ist daraus kein grundlegender Wandel abzuleiten.

Dies wird auch daran deutlich, dass bei den Verbesserungen der Lohn- und Arbeitsstrukturen einzelne Bereiche weitgehend ausgespart werden. So wird im Koalitionsvertrag konstatiert, dass »Werkverträge und Arbeitnehmerüberlassung […] notwendige Instrumente« sind (SPD/Grüne/FDP 2021: 71). Abgesehen von einer möglichen verstetigenden Ausweitung des Kurzarbeitergeldes auf Leiharbeitnehmer:innen, die zuvor evaluiert werden soll und dem vollständigen Krankenversicherungsschutz für Saisonarbeitskräfte ab dem ersten Tag, sind in diesem Bereich keine regulierenden Eingriffe geplant. Auch an Minijobs wird festgehalten und die Einkommensgrenze mit dem steigenden Mindestlohn sogar auf 520 Euro angehoben. Hiermit hält die neue Bundesregierung an Formen prekärer Beschäftigung fest und agiert damit beispielsweise gegen die Empfehlung des Rats der Arbeitswelt (2021: 77 f.), Minijobs schrittweise zu reduzieren und schließlich mit wenigen Ausnahmen – etwa für Renter:innen – gänzlich abzuschaffen. Dem Ziel, die soziale Sicherung über gute Erwerbsarbeit zu sichern, steht also eine zurückhaltende Vorgehensweise in einzelnen Bereichen prekärer Beschäftigung gegenüber.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der Fokus der Ampel-Koalitionäre in der Arbeitsmarktpolitik auf der Weiterentwicklung von aktiven Maßnahmen zur Sicherstellung eines hohen Beschäftigungsniveaus liegt. Flankiert werden diese durch einige Vorhaben zur Verbesserung der Lohn-und Arbeitsbedingungen, wenngleich diese nicht konsistent in allen Bereichen der Arbeitswelt zu finden sind. Die passive Arbeitsmarktpolitik hingegen spielt kaum eine Rolle im Regierungsprogramm. Bei der überwiegenden Zahl der Vorhaben handelt es sich zudem um Änderungen erster und/oder zweiter Ordnung, indem bestehende Instrumente angepasst (Berufsorientierung, Förderung von Weiterbildung) und mitunter durch neue Maßnahmen ergänzt (Ausbildungsgarantie, Lebenschancen-BAföG) werden. Dazu zählt auch der veränderte Integrationsfokus im Grundsicherungssystem mit der beabsichtigten Priorisierung der Weiterbildung gegenüber der direkten Vermittlung. Schließlich stellt sich abschließend die Frage, wie diese Ausweitungen und neuen Instrumente finanziert werden können. Somit wird die Frage der Finanzierung zusätzlicher Leistungen schon vor dem

Hintergrund der im Rahmen der Kurzarbeit während der Corona-Pandemie aufgezehrten Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit virulent.

2.2 Alterssicherungspolitik

Die Alterssicherungspolitik in Deutschland ist durch die seit 1957 umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung geprägt und dem Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter verpflichtet. Betriebliche und private Formen der Alterssicherung als zweite und dritte Säule spielen seit Anfang der 2000er Jahre eine größere Bedeutung, um die im Zuge des demografischen Wandels entstandene Rentenlücke zu kompensieren (Steffen 2012). An diesem inzwischen etablierten Drei-Säulen-Modell hält die Ampel-Koalition fest. Die Finanzierungsschwierigkeiten durch den demografischen Wandel sind jedoch nicht kleiner geworden, es ergeben sich vor allem für Selbstständige Sicherungslücken und die private wie betriebliche Altersvorsorge wird insbesondere von denjenigen seltener in Anspruch genommen, die aufgrund geringer Rentenanwartschaften besonders dringend zusätzliche Vorsorge benötigen. Die neue Bundesregierung erkennt diese Problematik an und verpflichtet sich, mit geeigneten Maßnahmen »eine gute und verlässliche Rente nach vielen Jahren Arbeit« zu gewährleisten« (SPD/Grüne/FDP 2021: 73). Dass die konkreten Maßnahmen im Bereich der Alterssicherungspolitik (Tabelle 2) – wie auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik – vielmehr darauf ausgelegt sind, das bestehende System zu stabilisieren und nicht grundlegend zu reformieren, indem beispielsweise die Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung umgebaut wird, wie sie in Österreich existiert, wird daran deutlich, dass es im Koalitionsvertrag heißt: »Neben der gesetzlichen Rente bleiben die betriebliche wie private Altersvorsorge wichtig für ein gutes Leben im Alter.« (ebd.)

Bei der gesetzlichen Rentenversicherung wird am aktuellen Regel-Renteneintrittsalter von 67 festgehalten, das Mindestrentenniveau von 48 Prozent soll langfristig gesichert und für Personen mit Erwerbsminderungsrenten im Bestand sollen Verbesserungen erwirkt werden. Eine Erhöhung des Beitragssatzes über 20 Prozent wird für die Legislaturperiode gleichzeitig ausgeschlossen. Um diese ambitionierten Ziele zu erreichen, wird einerseits eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen angestrebt sowie eine arbeitsmarktbezogene qualifizierte Zuwanderung befürwortet. Andererseits sollen auch ältere Arbeitnehmer:innen länger gesund im Arbeitsleben verbleiben. Hierzu wird beabsichtigt, die Präventions- und Rehabilitationsleistungen auszubauen, die Flexirente stärker zu nutzen (bekannter zu machen) und einen Dialogprozess mit den Sozialpartnern darüber anzustoßen, wie Wünsche von älteren Arbeitnehmer:innen nach einer

Policy-Bereich	Geplante Maßnahmen
Gesetzliche Rentenversicherung	– Keine Anhebung des Renteneintrittsalters – Beitragssatz steigt in der Legislaturperiode nicht über 20 % – Sicherung des Mindestrentenniveaus von 48 % – Stärkung durch Erwerbsbeteiligung von Frauen, älteren Arbeitnehmer:innen sowie erwerbsbezogene und qualifizierte Einwanderung – Dialogprozess mit Sozialpartnern zur Erfüllung von Wünschen nach längerem Verbleib im Arbeitsleben – Stärkere Verbreitung der Flexirente – Evaluation der Grundrente – Einführung einer teilweisen Kapitaldeckung durch dauerhaften Fonds; Aufbau Kapitalstock in 2022 mit 10 Mrd. Euro aus Haushaltsmitteln
Betriebliche Altersvorsorge	– Erlaubnis von Anlagemöglichkeiten mit höheren Renditen – Umsetzung des Sozialpartnermodells
Private Altersvorsorge	– Prüfen eines öffentlich verwalteten Fonds mit einem effektiven und kostengünstigen Angebot mit Abwahlmöglichkeit – Prüfen einer gesetzlichen Anerkennung privater Anlageprodukte mit höheren Renditen als Riester – Anreize für untere Einkommensgruppen zur Inanspruchnahme der Produkte – Erhöhung Sparerpauschbetrag auf 1.000 Euro
Prävention und Rehabilitation	– Aktionsplan »Gesunde Arbeit« auflegen – Stärkung des Grundsatzes »Prävention vor Reha vor Rente« durch vereinfachten Zugang zu Rehaleistungen und bedarfsgerechtem Reha-Budget – Gesetzliche Verankerung des Ü45-Gesundheits-Check
Absicherung für Selbstständige	– Einführung einer Pflicht zur Altersvorsorge für neue Selbstständige in der gesetzlichen Rentenversicherung mit Opt-Out-Möglichkeit zur Wahl privater Vorsorgeprodukte

Tabelle 2: Vorhaben der Ampel-Koalition in der Alterssicherungspolitik
Quelle: Eigene Darstellung nach SPD/Grüne/FDP 2021: 72 ff.

längeren Erwerbsteilhabe leichter erfüllt werden können. Neben dem Versuch, das Potenzial an Beitragszahler:innen so weit wie möglich auszuschöpfen, plant die Ampel zudem das umlagefinanzierte System der Rentenversicherung um eine teilweise Kapitaldeckung zu ergänzen. Hierzu werden der Rentenversicherung 2022 aus Haushaltsmitteln zehn Milliarden Euro zur Verfügung gestellt, um einen Fonds aufzubauen. Wie die weitere Finanzierung des Fonds ausgestaltet sein soll, bleibt bisher offen. Eine weitreichende Kursänderung ist damit in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zu erkennen. Vielmehr wird im Rahmen von Änderungen erster und zweiter Ordnung versucht, den Arbeitsmarkt zu stabilisieren, um das Potenzial der Beitragszahler:innen auszuschöpfen, und mit der kapitalgedeckten Ergänzung des Umlagesystems will man einen wei-

teren Stabilitätsmechanismus einbauen. Damit hat man sich zugleich gegen den Umbau hin zu einer Erwerbstätigenversicherung entschieden, wie sie beispielsweise in Österreich existiert. Mit der zukünftigen Altersvorsorgepflicht für Selbstständige sind gleichwohl erste zaghafte Schritte in diese Richtung zu erkennen. Damit ist zwar die Versicherung der Selbstständigen über die gesetzliche Rentenversicherung geplant, allerdings besteht eine Opt-Out-Möglichkeit hin zu privaten Vorsorgeprodukten. Das Beispiel Österreichs zeigt jedoch, dass eine Versicherung, in die alle Erwerbstätigen einzahlen, höhere Renten bei nur moderat höheren Beitragssätzen versprechen kann (Blank/Türk 2021). Vor dem Hintergrund der massiven demografischen Verschiebungen und dem damit generierten absehbaren Renteneintritt der Baby-Boomer, erscheint es jedoch fraglich, ob das Rentenniveau, das Renteneintrittsalter sowie der Beitragssatz stabil gehalten werden können.

Zur betrieblichen Altersvorsorge lassen sich im Koalitionsvertrag kaum neue Ideen finden. Lediglich Anlageformen mit höheren Renditemöglichkeiten sollen ermöglicht und die Umsetzung des bereits von der vorletzten Regierung beschlossenen Sozialpartnermodells in Angriff genommen werden. Etwas ausführlicher wird hingegen die private Altersvorsorge behandelt. Hierbei soll geprüft werden, inwiefern anstelle der Riesterrente ein öffentlich verwalteter Fonds mit effektivem und kostengünstigem Angebot mit Abwahlmöglichkeit eingerichtet werden kann. Detaillierte Informationen bleibt die Regierung schuldig. So geht aus dem Koalitionsvertrag etwa nicht hervor, ob es sich um einen verpflichtenden Fonds handelt, der die gesetzliche Rentenversicherung ergänzen soll, oder ob die private Altersvorsorge weiterhin vollständig der Eigeninitiative obliegt. Um private Altersvorsorge insgesamt attraktiver zu gestalten, ist über diesen Prüfauftrag hinaus ein weiterer zur gesetzlichen Anerkennung von privaten Anlageprodukten mit höheren Renditen vorgesehen. Untere Einkommensgruppen sollen zudem durch gezielte Anreize stärker als bisher dazu motiviert werden, private Vorsorgeprodukte in Anspruch zu nehmen. Wie genau diese ausgestaltet sein sollen, wird allerdings nicht näher ausgeführt. Schließlich soll ein zusätzlicher Anreiz zur privaten Altersvorsorge über die Erhöhung des Sparerpauschbetrags auf 1.000 Euro geschaffen werden.

In Summe lassen sich auch für die betriebliche und private Altersvorsorge keine Pfadbrüche erkennen. Mit Anpassungen bei der Betriebsrente bzw. einem Austausch des Instrumentariums im Bereich der privaten Altersvorsorge handelt es sich um Änderungen erster und zweiter Ordnung, die darauf zielen, die Verbreitung, Inanspruchnahme sowie die Leistungen der Angebote zu verbessern, ohne gänzlich neue Wege einzuschlagen. Inwiefern das gelingt, dürfte nicht zuletzt auch von der Frage der Modalitäten der Inanspruchnahme abhängen. So hat sich schon am Beispiel der Betriebsrente gezeigt, dass selbst ausschließlich

arbeitgeberfinanzierte Betriebsrenten kaum in Anspruch genommen werden, wenn sie nicht automatisch mit einer Abwahlmöglichkeit (Opt-Out-Verfahren) abgeschlossen werden und stattdessen ein Antragserfordernis (Opt-In-Verfahren) besteht (Schroeder/Greef/Heller 2021).

3. Sozialpolitik in der sozial-ökologischen Transformation

Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels nehmen einen zentralen Stellenwert im Koalitionsvertrag ein. Diese sind jedoch zum Teil mit einschneidenden Veränderungen für die Lebenswelten der Menschen verbunden. Besonders für Geringverdienende, bildungsschwächere Haushalte und Teile der unteren Mittelschicht wirken solche Maßnahmen belastend, da sie zu steigenden Kosten beispielsweise bei der Mobilität, Ernährung, Gesundheit und dem Wohnen führen. Einkommensstärkere Haushalte hingegen tragen einerseits stärker zur CO_2-Belastung bei. Andererseits treffen finanzielle Mehrbelastungen sie nicht in ihrem Lebenshaltungsniveau, weil sie hinreichende Möglichkeiten haben, sich mit den (finanziellen) Folgen des Klimawandels zu arrangieren (Gründinger u.a. 2021: 178 ff.). Mit den klimapolitischen Maßnahmen ist daher das Risiko einer weiteren Zunahme der sozialen Ungleichheit verbunden.

Es ist inzwischen politischer Konsens, dass der Übergang in eine klimaneutrale Gesellschaft sozialverträglich gestaltet werden muss. Deshalb hat auch die neue Bundesregierung solche Maßnahmen angekündigt. Ob diese überwiegend als Kompensationsleistungen zu charakterisierenden Maßnahmen jedoch ausreichend sein werden, um die zu erwartenden Belastungen der genannten Gruppen angemessen abzufedern, ist fraglich.

Klimaschutz verstehen die Ampel-Koalitionäre als »Querschnittsaufgabe« und konstatieren, dass dementsprechend »alle Sektoren […] einen Beitrag leisten müssen: Verkehr, Bauen und Wohnen, Stromerzeugung, Industrie und Landwirtschaft« (SPD/Grüne/FDP 2021: 55). Allerdings finden sich nur wenige sozialpolitisch flankierende Vorhaben im Koalitionsvertrag. Diese sind darüber hinaus nur selten so konkret wie im Bereich der vom Ausstieg aus der Kohleverstromung betroffenen Beschäftigten, für die das Anpassungsgeld nachgebessert und um eine Qualifizierungskomponente ergänzt werden soll (ebd.: 59). Insbesondere mit Blick auf den CO_2-Preis bleiben die Koalitionäre hinter ihrem eigenen Anspruch, Instrumente für »einen starken sozialen Ausgleich« und die Unterstützung von »Menschen mit geringeren Einkommen« zu entwickeln, zurück (ebd.: 62). Zwar soll der Umstieg auf die Teilwarmmiete Mieter:innen entlasten, indem die Kosten für energetische Modernisierungsmaßnahmen sowie die steigenden Heizkosten

hälftig zwischen Vermieter:innen und Mieter:innen geteilt werden, doch werden hiermit ebenso wie bei der zukünftigen aus Steuermitteln finanzierten EEG-Umlage auch einkommensstarke Haushalte entlastet (ebd.: 62 f., 91). Darüber hinaus finden sich – abgesehen von der Zielmarke von zukünftig 100.000 neue Sozialwohnungen pro Jahr sowie einen einmaligen Heizkostenzuschlag zum Wohngeld – nur vage Vorstellungen, wie einkommensschwächere Haushalte bei den zusätzlichen Belastungen unterstützt werden können. Weder die Einführung einer Klimakomponente beim Wohngeld, noch der erwähnte – über die Abschaffung der EEG-Umlage hinausgehende – soziale Ausgleichsmechanismus, etwa ein Klimageld, werden weiter ausgeführt (ebd.). Im Bereich der Mobilität und bezogen auf potenziell steigende Lebensmittelpreise, die durch den Umstieg auf eine ökologische Landwirtschaft herbeigeführt werden könnten, enthält der Koalitionsvertrag überhaupt keine weiteren Maßnahmen.

Schließlich ist auch der Innovationsgehalt dieser Vorhaben begrenzt. Eine konsistente sozialpolitische Flankierung der klimafreundlichen Politik fehlt weitgehend und beschränkt sich bei den wenigen beschriebenen Maßnahmen auf die Anpassung oder Ausweitung bestehender Instrumente der Sozialpolitik. Neue Strukturen oder institutionalisierte Maßnahmen zum Erfassen der zu erwartenden Belastungen – insbesondere für einkommensschwache Haushalte – sind nicht vorgesehen. Ohne weiteres politisches Engagement in diesem Bereich könnte also mit der ökologischen Transformation auch die Schere zwischen Arm und Reich weiter auseinanderdriften. An erster Stelle gilt es hierüber neues Wissen zu generieren, um möglicherweise nachsteuern zu können. Denn in dem Maße, wie sich soziale Ungleichheiten durch die sozialen Belastungen des ökologischen Umbaus von Wirtschaft und Gesellschaft ergeben, droht auch die Akzeptanz der grundsätzlich zu begrüßenden klimafreundlichen Ausgestaltung der Politik zu sinken.

4. Fazit: Kontinuität mit innovativen Einsprengseln

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich der Koalitionsvertrag dadurch auszeichnet, dass er systemtransformierenden Projekten – wie etwa einem Bedingungslosen Grundeinkommen – eine Absage erteilt. Wie eingangs angenommen, sind die geplanten Maßnahmen als inkrementelle Anpassungen erster und zweiter Ordnung zu verstehen, die die bestehenden Strukturen des Sozialversicherungsstaates stabilisieren und bestehende Sicherungslücken schließen sollen.

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wird das an dem Verständnis von (guter) Erwerbsarbeit als Garant für gesellschaftlichen Wohlstand und individuelle so-

ziale Sicherung deutlich. Die Koalitionäre zielen daher auf ein hohes Beschäftigungsniveau mit möglichst vielen guten Arbeits- und Lohnbedingungen. Erreicht werden soll dies über inkrementelle Anpassungen im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik, wobei die Aus- und Weiterbildung besonders hervorstechen. Bestehende Instrumente – wie etwa die Berufsorientierung und Fördermöglichkeiten bei der Weiterbildung – sollen ausgebaut und teilweise um neue – wie etwa das Lebenschancen-BAföG oder eine Ausbildungsgarantie – ergänzt werden.

Auch mit Blick auf die Alterssicherungspolitik wurde sichtbar, dass es vordergründig darum geht, das Sozialversicherungssystem zu stabilisieren. So soll das Drei-Säulen-System durch Änderungen erster und zweiter Ordnung angepasst werden, indem in der gesetzlichen Rentenversicherung ein kapitalgedeckter Fonds als Stabilitätsmechanismus eingeführt und die private Altersvorsorge durch den Austausch und die Ausweitung bestehender Fördermöglichkeiten attraktiver und mit besseren Konditionen ausgestattet werden soll.

Schließlich sind auch die sozialpolitischen Vorhaben im Rahmen der ökologischen Transformation stark durch die pfadabhängigen Vorstellungen von Kompensation geprägt, wie etwa bei dem noch zu entwickelnden Klimageld oder dem einmaligen Heizkostenzuschlag beim Wohngeld deutlich wird. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob die sozialpolitisch relevanten Belastungen einer klimafreundlichen Politik überhaupt im Rahmen der bestehenden Strukturen gelöst werden können. Bisher ist der Innovationsgehalt jedenfalls gering und die Reichweite der sozialpolitischen Puffer sehr begrenzt.

Insgesamt bleiben viele Vorstellungen der Regierung noch sehr unpräzise, sodass abzuwarten sein wird, in welchem Maße sie für den Sozialversicherungsstaat tatsächlich systemstabilisierend wirken können bzw. inwiefern die vielen kleinen Veränderungen am Ende doch zu einer neuen Systemstruktur führen. Denkbar ist nämlich auch, dass durch das Stopfen von Sicherungslücken lediglich Zeit erkauft und weitreichenden Reformen, die jetzt notwendig wären, so aus dem Weg gegangen wird. Ob der unklaren Gegenfinanzierung zahlreicher geplanter Maßnahmen im Koalitionsvertrag erscheint Letzteres zumindest nicht unwahrscheinlich. Denn ein hohes Beschäftigungsniveau allein wird zur Finanzierung der mitunter expansiven Maßnahmen wohl kaum ausreichend sein.

Literatur

Blank, Florian/Türk, Erik (2021), »Altersrenten und sozialer Ausgleich in Deutschland und Österreich – ein Vergleich anhand von Modellrechnungen«, in: *Sozialer Fortschritt*, 70 (99), S. 1–25.

Breyer, Friedrich/Buchholz, Wolfgang (2021), *Ökonomie des Sozialstaats*, 3. Aufl., Wiesbaden: Springer.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2021), *Echt gerecht: Zukunft solidarisch gestalten. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP: Bewertung des Deutschen Gewerkschaftsbundes*, Berlin.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2021), *Fachkräfteengpässe schon über Vorkrisenniveau. DIHK-Report Fachkräfte 2021*, Berlin.

Gründinger, Wolfgang/Bendlin, Lena/Creutzig, Felix/Hagedorn, Gregor/Kemfert, Claudia/Neumärker, Bernhard/Praetorius, Barbara/Tvrtkovic, Mario (2021), »CO_2-Bepreisung und soziale Ungleichheit in Deutschland«, in: *Zeitschrift für sozialen Fortschritt*, 10 (1), S. 176–187.

Hall, Peter (1993), »Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain«, in: *Comparative Politics*, 25 (3), S. 275–296.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2021), *Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarktthemen 2021/2022*, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Nullmeier, Frank (2019), »Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2013«, in: Wolfgang Schroeder/Michaela Schulze (Hg.), *Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel. Theoretische Einordnungen und empirische Befunde*, Baden-Baden: Nomos, S. 19–40.

Rahner, Sven (2018), *Fachkräftemangel und falscher Fatalismus. Entwicklung und Perspektiven eines neuen Politikfeldes*, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Rat der Arbeitswelt (2021), *Vielfältige Ressourcen stärken – Zukunft gestalten. Impulse für eine nachhaltige Arbeitswelt zwischen Pandemie und Wandel*, Berlin: Prognos.

Schroeder, Wolfgang/Greef, Samuel/Heller, Lukas (2020), »Altersversorgung besser steuern. Was muss passieren, dass betriebliche Altersversorgung an Fahrt aufnimmt?«, in: *Arbeitsrecht im Betrieb*, 41 (10), S. 23–24.

SPD/Grüne/FDP (2021), *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP*, Berlin.

Steffen, Johannes (2012), »Lebensstandardsicherung und Armutsfestigkeit im ›Drei-Säulen-Modell‹ der Alterssicherung«, in: Reinhard Bispinck/Gerhard Bosch/Klaus Hofemann/Gerhard Naegele (Hg.), *Sozialpolitik und Sozialstaat*, Wiesbaden: Springer VS, S. 413–425.

Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen Ann (2005), »Introduction: institutional change in advanced political economies«, in: Kathleen Ann Thelen/Wolfgang Streeck (Hg.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford: University Press, S. 1–39.

Südekum, Jens (2018), *Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit: Was ist am Arbeitsmarkt passiert und soll die Wirtschaftspolitik reagieren? IZA-Standpunkte Nr. 90*, Bonn: IZA.

Ökologie und Sozialpolitik: Wege aus der Wachstumsabhängigkeit

Katharina Bohnenberger und Jonas Pieper

1. Einleitung

Die größten gesellschaftlichen Krisen des 21. Jahrhunderts werden aller Voraussicht nach im Zusammenhang mit der Klimakrise und anderen ökologischen Krisen wie dem Biodiversitätsverlust stehen. Das bestehende Modell der Wohlfahrtsgenerierung wird damit in Frage gestellt. Nicht nur, weil neue ökologische Risiken bestehende soziale Risiken verschärfen und übertreffen, sondern auch weil das bestehende wohlfahrtsstaatliche Modell, das eng mit der kapitalistischen Wirtschaftsweise verknüpft ist (Hassel/Palier 2021), Treiber der ökologischen Krise ist. Im Herzen sozialstaatlicher Expansion stand in den vergangenen Jahrzehnten das keynesianische Wachstumsmodell: Durch mehr (sozialpolitisch gestützte) Nachfrage konnten mehr Dienstleistungen und Güter abgesetzt werden, wodurch wieder mehr Menschen Arbeitsplätze und Einkommen erhielten und die Einnahmenseite mit der Ausgabenseite der sozialen Sicherungssysteme in Einklang gebracht werden konnte. Das stetige Wirtschaftswachstum geht aber auch mit steigenden Natur-, Ressourcen- und Energieverbräuchen und einer steigenden Be- und letztendlich Überlastung der ökologischen Kreisläufe einher. Die aktuellsten Studien weisen deswegen darauf hin, dass sich der ökologische Kollaps nur verhindern lassen wird, wenn nicht beständig mehr konsumiert und produziert wird (Haberl u.a. 2020).

Das deutsche und europäische System sozialer Sicherung ist jedoch mit dem Impetus von Wirtschaftswachstum verknüpft und in seiner aktuellen Gestaltung auch von ihm abhängig. Die sozialpolitische Abhängigkeit von Wirtschaftswachstum erklärt auch die Prominenz von sozialpolitischen Strategien, die versprechen, kurz-, mittel- oder langfristig das Wirtschaftswachstum zu erhalten. Allen voran ist hier das Social Investment Paradigma zu nennen, das Investitionen in »produktive« Bereiche des Sozialstaats als Investitionen begreift, die sich langfristig eigenständig rentieren. Viele sozialpolitische Initiativen werden so vor einen Wachstumsvorbehalt gestellt: Ihre Umsetzung wird nicht allein oder gar vorwiegend davon abhängig gemacht, ob eine Finanzierung erstritten werden kann, sondern vor allem davon, ob die Maßnahmen langfristig zum Wirtschaftswachstum beitragen.

Der Sozialstaat ist also in seiner derzeitigen Verfassung auf wirtschaftliches Wachstum angewiesen und er ist auch aus sich heraus Treiber von Wirtschaftswachstum. Wenn wir uns allerdings, um die planetaren Grenzen zu achten, von einer wachsenden Wirtschaft verabschieden müssen, ist gerade auch der Sozialstaat verpflichtet, »seinen Beitrag« zu einer zukunftsfähigen Gesellschaft zu leisten. Neben den ökologischen Notwendigkeiten verlangt auch die Risikovorsorge, dass wir uns nicht auf stetiges Wirtschaftswachstum verlassen. Durch die Klimakrise werden Disruptionen wie Ernteausfälle, Unwetter oder Klimakriege wahrscheinlicher, die erheblichen Einfluss auf das mögliche Wirtschaftswachstum haben. Die Corona-Pandemie deutet es bereits an. Ohnehin lässt sich nicht wie selbstverständlich davon ausgehen, dass die Jahrzehnte beständigen wirtschaftlichen Wachstums fortdauern werden, sind doch die Wachstumsraten in den meisten Ländern des Globalen Nordens in den letzten Jahrzehnten beständig gesunken.

Was bedeutet dies für die Entwicklung sozialer Sicherung mit dem Ideal einer vollständigen und alle Bürger:innen umgreifenden Absicherung von sozialen Risiken? An welchen Stellen lassen sich Wachstumsabhängigkeiten identifizieren? Welche Möglichkeiten gibt es, diese Stellschrauben zu verändern? Und welche sozialpolitischen Maßnahmen sind dafür notwendig? Diesen Fragen nähern wir uns in den folgenden Kapiteln an.

2. Wachstumsabhängigkeiten im Sozialstaat

Die Wachstumsabhängigkeit sozialer Sicherung zeigt sich im deutschen Sozialstaat in verschiedene Formen. Zum einen ist es die direkte Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum, die vor allem für steuerfinanzierte Bereiche des Sozialstaats relevant ist und sich je nach Betrachtungsweise in verschiedene Aspekte gliedern lässt: eine Abhängigkeit von steigenden Arbeits- oder Kapitaleinkommen der privaten Haushalte und damit die Ausweitung der besteuerbaren Einkommensvolumen, eine Abhängigkeit von steigenden Konsumausgaben, die durch Umsatzsteuern das Steueraufkommen erhöhen und ein steigender Umsatz der Unternehmen, der insbesondere für die Finanzierung kommunaler Sozialleistungen am Ort des Unternehmenssitzes relevant ist.

Zum anderen besteht durch die Beitragsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme eine Abhängigkeit von Erwerbsarbeitsplätzen, insbesondere dort, wo dem Normalarbeitsverhältnis eine herausragende Stellung zukommt. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zahlen in soziale Sicherungssysteme ein, während sie ceteris paribus zugleich weniger Leistungen in Anspruch nehmen

müssen. Am deutlichsten zeigt sich dies in der Arbeitslosenversicherung. Neben der Zahl der Erwerbstätigen ist auch die Lohnhöhe der Beschäftigten entscheidend, da die Sozialbeiträge sich unmittelbar an der Lohnhöhe messen und bestimmen, ob auf der Ausgabenseite aufstockende Leistungen bezahlt werden müssen. Ein steigendes Volumen der Erwerbseinkommen bewirkt damit eine positive Finanzierungsbilanz der sozialen Sicherungssysteme (Petschow u.a. 2018: 106).

Um die Struktur der Wachstumsabhängigkeit zu charakterisieren, unterscheiden wir mit Gough (2016) zwischen Industriellen Strukturen, Interessen, Institutionen, Internationalen Einflüssen und Ideen/Ideologien.

2.1 Industrielle Struktur

Die industrielle Struktur in Deutschland ist eng mit dem Modell des Wirtschaftswachstums und der Wohlfahrtsstaatentwicklung verbunden (Hassel/Palier 2021). Stabile Beschäftigungsvolumen können bei steigender Arbeitsproduktivität nur realisiert werden, wenn zugleich der Umfang der produzierten Güter und Dienstleistungen steigt. Technischer Fortschritt, der in einer Steigerung der Arbeitsproduktivität resultiert, muss also mit Wirtschaftswachstum einhergehen, um die sozialen Sicherungssysteme stabil zu halten. Alternativ kann auch die Erwerbsarbeitszeit bei vollem Lohnausgleich verkürzt werden, was in der bundesrepublikanischen Geschichte auch eine zentrale Rolle spielte (siehe zum Beispiel die gewerkschaftliche Kampagne »Samstag gehört Vati mir«). Allerdings führt eine zunehmende Divergenz der Arbeitsproduktivität zwischen industriellen Sektoren und personennahen Dienstleistungen, die sich nur bedingt automatisieren lassen, zu zunehmenden Unterschieden in den Arbeitsbedingungen, womit eine soziale Spaltung und damit sinkende Akzeptanz des Sozialstaats riskiert wird.

2.2 Interessen

Wirtschaftswachstum war in der Vergangenheit eine Antwort auf gesellschaftliche Verteilungskonflikte: Produktionswachstum in Unternehmen ermöglichte es, gleichzeitig Kapital- und Lohneinkommen steigen zu lassen, und steigende Steuereinnahmen ermöglichten es, den meisten Interessengruppen zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen, ganz nach John F. Kennedys Ausspruch »a rising tide lifts all boats«. Der »Fahrstuhleffekt« ermöglichte es, den materiellen Lebensstandard (fast) aller Bevölkerungsgruppen zu erhöhen (Voswinkel 2013), womit möglichen Verteilungskonflikten angesichts der steigenden Ungleichheit

von Einkommen und Vermögen vorgebeugt wurde. Auch akute Finanzierungsschwierigkeiten des Sozialstaates lassen sich kurzfristig durch Konjunkturpolitik lösen: Phasen wirtschaftlichen Aufschwungs reduzieren die Anzahl der Empfänger:innen von Sozialleistungen, Rezessionen dagegen erhöhen den Auszahlungsbedarf. Die Aneinanderreihung von kurzfristigen Konjunkturimpulsen manifestiert sich in der langen Sicht als Wachstumsimperativ. Eine weitere Lösung von Verteilungskonflikten um Einkommen, Arbeitsplätze und sozialen Status wurde in der Ausweitung der erwerbstätigen Bevölkerung gesehen (zum Beispiel Frauen, ältere Personen). Dies war auch mit dem kulturellen Wandel kompatibel: Emanzipation verstanden als Erwerbstätigkeit der Frauen, aktives Altern verstanden als Erwerbstätigkeit im Alter. Da keine Umverteilung des bezahlten und unbezahlten Arbeitsvolumens stattfand, sondern eine Steigerung des Erwerbsvolumens, setzte dies ein entsprechendes Wirtschaftswachstum voraus und schuf zugleich den Bedarf an neuen sozialstaatlichen Leistungen, beispielsweise in der Pflege und Kinderbetreuung.

2.3 Institutionen

Wachstumsabhängigkeit zeigt sich auch an den Institutionen des Sozialstaats, bei Sozialversicherungen ebenso wie bei steuerfinanzierten Leistungen. Die immerwährende Zunahme des materiellen Wohlstandes für einen großen Teil der Bevölkerung, gepaart mit der Idee der Lebensstandardsicherung, führten dazu, dass soziale Sicherungssysteme nicht nur gleichbleibende, sondern sogar steigende Leistungen auszubezahlen haben. Wirtschaftswachstum hat so die Abhängigkeit von Wirtschaftswachstum weiter verstärkt. In der Gesetzlichen Rentenversicherung findet zum Beispiel jährlich eine Anpassung an die Veränderung der Löhne und Gehälter statt: Steigen Letztere, entsteht in der Rentenversicherung ein Druck zu wachsenden Einnahmen oder einer Auslagerung der Absicherung in andere Systeme.

Insbesondere für die Absicherung im Alter nehmen in den letzten Jahrzehnten dabei kapitalbasierte Formen sozialer Absicherung eine wichtigere Rolle ein (zum Beispiel Betriebsrenten, individuelle geförderte Vorsorge). Da aber das Finanzsystem selbst ein besonders wachstumsabhängiges System ist (Petschow u.a. 2018: 104), findet damit eine Verstärkung der Wachstumsabhängigkeit sozialer Sicherung statt – und dies bei steigenden gesellschaftlichen Kosten durch die Entstehung paralleler Systeme mit zusätzlichen Verwaltungskosten und der teilweisen Überversicherung wegen Unsicherheit von kapitalbasierten Versicherungen bei gleichzeitiger Unterversicherung für Personengruppen, die sich nicht privat zusatzversichern können.

2.4 Internationale Einflüsse

Kapitalgedeckte Versicherungen stellen nur vor dem Hintergrund zunehmender wirtschaftlicher Globalisierung eine Strategie für demografischen Wandel dar. In geschlossenen Marktwirtschaften würde durch ein demografiebedingtes Sinken der Wirtschaftsaktivität den monetären Versicherungswerten weniger realer Gegenwert, wie Güter oder Dienstleistungen, gegenüberstehen. In offenen Volkswirtschaften ist neben der Kapitalanlage in ausländischen Ökonomien auch Migration eine Strategie zur Stabilisierung sozialer Sicherungssysteme: Durch die Zuwanderung insbesondere von qualifizierten Menschen zu Beginn ihrer Erwerbskarriere werden zusätzliche Beitragszahlende für umlagefinanzierte Sicherungssysteme gewonnen. Neben neuen Beitragszahlenden werden auch günstige Arbeitskräfte benötigt, um die bisher unbezahlte Arbeit (meist von Frauen) zu übernehmen, ohne die Kosten für soziale Sicherungssysteme stark ansteigen zu lassen (zum Beispiel ausländische 24-Stunden-Pflegende). Dieses System setzt ein Lohngefälle zwischen Einwanderungs- und Auswanderungsländern voraus, was sich bei Wirtschaftswachstum in den Auswanderungsländern nur aufrechterhalten lässt, wenn auch im Einwanderungsland Wirtschaftswachstum stattfindet.

2.5 Ideen und Ideologien

Begleitet und verstärkt werden die Wachstumsabhängigkeiten von einem »Jobs und Wachstums«-Fetisch, also der Idee, dass es zentrale Aufgabe sozialstaatlicher Investitionen sei, Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen anzuregen. In nordeuropäischen Ländern, aber auch in Deutschland, wurde ein positiver, selbstverstärkender Zirkel zwischen Sozialstaatsausgaben und Wirtschaftswachstum als Beitrag zum gesellschaftlichen Fortschritt benannt (Hirvilammi 2020). In der aktuellsten Form zeigt sich diese Ideologie im Social Investment Paradigma – der Idee, dass sich durch Ausgaben (=Investitionen) des Sozialstaats gerade für junge Menschen das Humankapital und damit die langfristige Arbeitsproduktivität steigern lässt. Das Social Investment Paradigma stellt damit eine Legitimationsquelle für Sozialstaatsausgaben dar, die vor dem Hintergrund der Ideologie der »schwarzen Null« begründungspflichtig sind, aber als Investitionen in zukünftiges Wachstum überparteiliche Kompromisse ermöglichen. Auf europäischer Ebene kommt hinzu, dass die Maastricht-Kriterien die Staatsverschuldung (zum Beispiel für Sozialstaatsausgaben) begrenzen und an die Fähigkeit von Staaten »aus den Schulden herauszuwachsen« koppeln.

3. Wandel des Sozialstaats – Pfade für wachstumsunabhängige Reformen?

Angesichts der kommenden ökologischen Krisen wächst der Druck auf sozialstaatliche Institutionen, sich aus der bestehenden, vielschichtigen Abhängigkeit von wirtschaftlichem Wachstum zu lösen. Welche Reformpfade und Arten des Wandels sind möglich und welche sind realistischer als andere? Diesen Fragen widmen wir uns im Folgenden.

Auf Grundlage der theoretischen und empirischen Forschung zum Wohlfahrtsstaatswandel können verschiedene Typen von Reformen von sozialstaatlichen Institutionen unterschieden werden: Reformen unterscheiden sich erstens hinsichtlich der Geschwindigkeit und Tiefe des Reformprozesses und zweitens bezüglich der Länge und Tiefe der politischen und gesellschaftlichen Vorbereitung dieser Prozesse. Entlang dieser Kriterien entstehen vier idealtypische Szenarien (siehe Tabelle 1).

		Planung des Wandels	
		geplant	**ungeplant**
Tempo des Wandels	**schnell**	Radikaler Wandel by design	Radikaler Wandel by disaster
	langsam	Inkrementeller Wandel by design	Inkrementeller Wandel by changing environments

Tabelle 1: Typen von wachstumsunabhängigen Reformen
Quelle: Eigene Darstellung

Radikaler Wandel by design ist eine umfassende und präventive Anpassung sozialstaatlicher Institutionen an die Klimakrise und ihre Folgen. Er ist dann realistisch, wenn er von einer sehr starken politischen Mobilisierung angestoßen und getragen wird. Der überraschend radikale Politikwechsel beim endgültigen deutschen Ausstieg aus der Atomenergie, mit seiner langjährig vorlaufenden und starken politischen Mobilisierung sowie der diskursiven Mobilisierung angesichts der Atomkatastrophe von Fukushima (Haunss u.a. 2013), kann als Beispiel eines solchen Wandels betrachtet werden. *Radikaler Wandel by disaster* ist eine umfassende Anpassung sozialstaatlicher Institutionen, die beispielsweise in Reaktion auf einen akuten, klimabedingten Rückgang des Wirtschaftswachstums stattfindet. Er tritt typischerweise im engen zeitlichen Zusammenhang mit dem Krisenmanagement auf und ist dann realistisch, wenn vorbeugende Maßnahmen unterlassen wurden. *Inkrementeller Wandel by design* ist eine langsam fortschreitende und präventive Anpassung sozialstaatlicher Institutionen an ein

Postwachstumsszenario »in kleinen Schritten«. Er ist nicht als Reaktion auf akute Wachstumskrisen geeignet, ist aber hinsichtlich der politischen Mobilisierung deutlich weniger voraussetzungsvoll als radikaler Wandel by design. Das vierte Szenario ist ein ungeplanter und langsamer Wandel, der im Wohlfahrtsstaat regelmäßig stattfindet (Streeck/Thelen 2005). Die fortschreitende Klimakrise könnte beispielsweise Veränderungen der industriellen Basis nach sich ziehen, die die Möglichkeit von Wirtschaftswachstum beeinflussen.

Nach allem, was wir über vergangene Sozialstaatsreformen wissen: Welcher der beschriebenen Reformtypen ist für sozialstaatliche Wachstumsunabhängigkeit realistisch? Nachdem viele Jahre die institutionalistische Analyse von unbeweglichen bis »eingefrorenen« sozialstaatlichen Landschaften im Vordergrund stand (Palier/Martin 2007; Pierson 1998), hat die Forschung in den vergangenen zwei Jahrzehnten immer mehr tiefgreifende, strukturelle Reformen des Sozialstaats analysiert. Die Analysen konstatieren dabei, dass es sich weniger um raschen radikalen Wandel als vielmehr um sequentiellen oder graduellen Wandel handelt (Palier/Martin 2007; Streeck/Thelen 2005) oder zumindest um einen tiefgreifenden Wandel, der hinsichtlich des Timings und der Akteurskonstellationen äußerst anspruchsvoll ist (Häusermann 2010). Sozialstaatliche Reformen stoßen vor allem inkrementellen, schrittweisen Wandel an und sind zumeist pfadabhängig, das heißt sie stellen bestehende Grundprinzipien des Sozialstaats nicht in Frage (Versicherungsprinzip, Statussicherung und damit Mittelschichtsorientierung, bis vor wenigen Jahren auch: Male Bread Winner-Orientierung).

Auch ein Blick in die einzelnen Versicherungsbereiche des Wohlfahrtsstaats zeigt eine erstaunliche institutionelle Kontinuität. Die Arbeitslosenversicherung hat seit ihrer Gründung 1927 im Grunde nur eine große institutionelle Reform erfahren: die Einführung aktiver Arbeitsmarktpolitik mit dem Arbeitsförderungsgesetz 1969. Die Rentenversicherung hat sogar zwei Weltkriege und einige wirtschaftliche Großkrisen institutionell stabil überstanden. Einzig mit der Rentenreform 2001 lässt sich ein moderater Pfadwechsel erkennen. Für die Gesetzliche Krankversicherung (GKV) gilt seit 1883 ähnliches: Zwar hat der Anteil der Versicherten im Laufe der Jahrzehnte deutlich zugenommen und fand mit der Einführung des Wettbewerbs unter den Kassen ein strukturergänzendes Element Einzug, in ihrem institutionellen Fundament ist die GKV allerdings erstaunlich stabil geblieben. Als profunder (wenn auch pfadkonformer) Wandel kann dagegen die Einführung eines neuen Versicherungszweigs, der Pflegeversicherung, gesehen werden.

Schließlich deuten auch Reformen, die trotz erheblichen Reformdrucks *nicht* stattgefunden haben, auf die institutionelle Stabilität hin. So scheitert die Beseitigung der Kinderarmut, zum Beispiel durch die Einführung einer Kindergrundsicherung, bislang nicht nur an fehlenden politischen Regierungsmehrhei-

ten, sondern auch an der institutionellen Beharrlichkeit des ausdifferenzierten Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs. Auch bei der notwendigen Absicherung neuer sozialer Risiken zeigt sich der deutsche Wohlfahrtsstaat eher unbeweglich, wenn wir an die späte politische Reaktion auf die steigende Frauenerwerbstätigkeit und daraus folgende Herausforderungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie denken, an die Risikoabsicherung von Einelternfamilien oder an die Qualifizierung für den technologischen Wandel.

Größere institutionelle Veränderungen sind dagegen im Bereich der Fürsorge und im Bereich einer steuerfinanzierten Transferleistung zu beobachten: Mit der Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II und dem Umbau der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit fand mit den Hartz-Reformen von 2003 bis 2005 ein erheblicher und vergleichsweise abrupter institutioneller Wandel statt. Auch die Einführung des Elterngeldes 2007 war ein erheblicher institutioneller Bruch mit der deutschen sozialstaatlichen Tradition des Alleinverdiener-Modells.

Wenn es insgesamt jedoch zu stimmen scheint, dass Reformen des deutschen Sozialstaats in der Vergangenheit zumeist inkrementell stattgefunden haben und es kaum Pfadwechsel gab, was bedeutet das für die Aussicht auf eine wachstumsunabhängigere Sozialpolitik? Einerseits können wir annehmen, dass die Klimakrise einen deutlich stärkeren Handlungsdruck für einen radikalen Wandel erzeugt, als es die sozialstaatlichen Institutionen in ihrer über ein Jahrhundert dauernden Geschichte bislang erlebt haben. Schließlich stellt sie das Grundprinzip unserer bestehenden politischen Ökonomie und damit das Fundament des Sozialstaats in Frage: die Erwartung wirtschaftlichen Wachstums. Dies unterscheidet die Klimakrise von bisherigen Krisen wie beispielsweise den zwei Weltkriegen, deren materielle Zerstörungen sogar der Ausgangspunkt für das wirtschaftliche Wachstum in den folgenden ein bis zwei Jahrzehnten waren.

Andererseits bricht die Klimakrise nicht plötzlich über uns herein. Es besteht aus sozialstaatlicher Sicht die Möglichkeit, präventive Maßnahmen zu treffen, die den Sozialstaat aus der Wachstumsabhängigkeit lösen. Diese Ausgangslage, das notwendige vorausschauende Handeln angesichts eines sich abzeichnenden strukturellen Problems des Sozialstaats, ist sehr gut vergleichbar mit den »Reformsituationen« und Herausforderungen der Vergangenheit, beispielsweise dem demografischen Wandel oder dem Entstehen neuer sozialer Probleme. Vor diesem Hintergrund scheint von den eingangs beschriebenen Arten des Wandels zumindest kurz- und mittelfristig inkrementeller Wandel by design als der wahrscheinlichste Reformpfad.

4. Sozialpolitische Instrumente für mehr Wachstumsunabhängigkeit

Welche sozialpolitischen Instrumente könnten als Einstieg hin zu wachstumsunabhängiger sozialer Sicherung dienen? Dieser Frage widmen wir uns in diesem Kapitel, indem wir verschiedene, derzeit politisch oder in der Literatur diskutierte Maßnahmen daraufhin überprüfen, ob und wie sie zu mehr Unabhängigkeit von wirtschaftlichem Wachstum beitragen.

4.1 Ökosozialversicherung

Die hauptsächliche Funktion von Sozialversicherungen ist es, typische Lebensrisiken zu poolen und Menschen gegen Einnahmeausfälle durch Arbeitslosigkeit, Unfälle oder Alter oder gegen die Kosten von Gesundheitsbehandlungen zu versichern. Die Klimakrise bringt neue soziale Risiken mit sich, die mit Fortschreiten der Klimaerhitzung mutmaßlich zu einem typischen Lebensrisiko einer ganzen Gesellschaft heranwachsen dürften. Vor diesem Hintergrund ist der Vorschlag einer Ökosozialversicherung als neue Säule im deutschen Sozialversicherungssystem zu verstehen (Nullmeier 2021). Sie soll das Risiko versichern, durch die Klimakrise aber auch durch Klimaschutzmaßnahmen in der Einkommenssituation stark beeinträchtigt zu werden. Wie auch für andere Sozialversicherungen typisch, würde die Ökosozialversicherung sowohl präventive Leistungen erbringen, zum Beispiel Beratungen für Haushalte oder Betriebe, als auch Kompensationen nach Eintritt des Versicherungsfalls, zum Beispiel durch Transfer- oder Entschädigungszahlungen. Finanziert werden könnte die Ökosozialversicherung über Beiträge von Arbeitgeber:innen, die sich nach den CO_2-Emissionen der genutzten Energieträger bemessen sowie von Arbeitnehmenden in Abhängigkeit vom Einkommen oder dem individuellen Treibhausgasausstoß.

Als Weiterentwicklung dieser Idee von Frank Nullmeier auf Seite der Leistungen wäre es attraktiv, ein Recht auf Umschulung zu etablieren, ebenso wie eine Klimabildungszeit (Bohnenberger 2020). Außerdem könnte eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis aus Gründen der ökologischen Nachhaltigkeit und finanziellen Stabilität nötig sein. Um nicht nur die Nutzung fossiler Energieträger, sondern die Ressourcen- und Energienutzung insgesamt unattraktiver zu machen, ließe sich die Beitragsbemessung auf Seite der Unternehmen auch auf den Materialinput und den Energieverbrauch an sich erweitern. Zugleich wäre jedoch eine Ökosozialversicherung in ihrer Finanzierung ebenso abhängig von wirtschaftlicher Leistung wie andere Sozialversicherungen auch: Reduziert sich das Wirtschaftswachstum, sinken zwar (zumindest mittelfristig) die notwendigen Ausgaben aber eben auch die Einnahmen der Ökosozialversicherung. Auch

in einer klimaneutralen Wirtschaft wird es viele Folgekosten der Klimakrise geben, die eine Ökosozialversicherung zu decken hätte. Wichtig ist deshalb, dass die Ökosozialversicherung nicht nur eine temporäre Institution für die Phase der Transformation bleibt, sondern dass ihre Einnahmen auch in einer klimaneutralen Wirtschaft gesichert sind. Dies wäre beispielsweise möglich, indem Abgaben auf hohe Einkommen und Vermögen einen »Klima-Soli« leisten. Begründen ließe sich dies damit, dass große Anteile des Reichtums erst durch externalisierende fossile Wirtschaftsweise entstehen konnten. Zudem ließe sich die Ökosozialversicherung auch auf die sozialen Risiken anderer Umweltprobleme ausdehnen.

Eine Ökosozialversicherung würde mehrere der in Kapitel 2 beschriebenen Dimensionen der Wachstumsabhängigkeit ansprechen. Zunächst wäre ihr Einfluss auf bestehende Interessenkonstellationen erheblich: Durch die Heranziehung umweltschädlicher Produktion und hoher Einkommen zur Finanzierung des sozialen Risikos »Klimakrise« würde zugleich die Nutzung fossiler Energieträger unattraktiver und es fände eine Umverteilung von hohen zu mittleren und niedrigen Einkommen statt. Als Institution könnte sie, wie wir es von den anderen Sozialversicherungen kennen, eine wichtige Rolle in politischen und administrativen Prozessen einnehmen. Sie dürfte Interesse an einer wirkungsvollen internationalen Koordinierung von Klimaschutz entwickeln, weil sie zur Risikoverringerung auf die Kooperation in anderen Gesellschaften angewiesen ist. Schließlich könnte ihre Architektur als ideelles Vorbild dafür gelten, die Absicherung sozialer Risiken zukünftig verstärkt anders zu finanzieren als durch Steuern und Abgaben auf Erwerbsarbeit.

Die Einführung einer Ökosozialversicherung wäre einerseits ein geplanter, radikaler Wandel. Andererseits würde sie jedoch an das bestehende institutionelle Gefüge des deutschen Sozialstaats mit seiner Betonung von Sozialversicherungen anknüpfen. Die Einführung der Pflegeversicherung zeigt, dass das Entstehen neuer Versicherungszweige eine realistische Reformoption im deutschen Sozialstaat ist.

4.2 Klimadividende Plus

Der Vorschlag einer Klimadividende Plus nimmt seinen Ausgangspunkt bei den zu erwartenden Kosten für private Haushalte, die durch die ökologische Transformation oder aber durch das Voranschreiten der Klimakrise entstehen: höhere Energiepreise, höhere Preise für Lebensmittel und höhere Preise für Rohstoffe und Produkte insgesamt. Die Klimadividende, in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich bezeichnet, ist eine Transferzahlung, die diesen Kosten eine Kompensation gegenüberstellt und damit für einen sozialen Ausgleich insbesondere bei

Haushalten mit niedrigen Einkommen sorgt. Politisch vergleichsweise weit fortgeschritten ist dieses Modell bei der Einführung der CO_2-Bepreisung. Beispielsweise werden in der Schweiz die Einnahmen aus der CO_2-Abgabe an die Bevölkerung und an die Wirtschaft rückverteilt. In Deutschland wurde mit der Einführung des CO_2-Preises Anfang 2021, mit der Senkung der EEG-Umlage und Erhöhung der Pendlerpauschale zwar ein anderer Weg der Kompensation gewählt, allerdings sind Konzepte einer Klimadividende parteipolitisch auch in Deutschland weiterhin in der Diskussion und im Koalitionsvertrag 2021 der Bundesregierung vereinbart.

Die Einführung einer Pro-Kopf-Klimadividende für alle Einwohner:innen ist vor diesem Hintergrund eine realistische Perspektive. Mit der Bedingungslosigkeit einer solchen Dividende sänke die Abhängigkeit von steigenden Erwerbseinkommen. Sie hätte also den Effekt, dass Haushalte in ihrem Einkommen weniger abhängig von wirtschaftlichem Wachstum würden. Zwar wäre sie für den deutschen Sozialstaat insofern eine Neuheit, als damit erstmalig eine universelle und bedingungslose Transferleistung etabliert würde. Durch eine anfängliche Begrenzung auf den Bereich fossiler Brennstoffe wäre sie jedoch als schrittweiser Wandel zu charakterisieren.

4.3 Verteilung von Erwerbsarbeitszeit

Bisherige Erfolge in der Steigerung von Energieeffizienz und der relativen Reduktion von Treibhausgasemissionen wurden teils und manchmal gar vollständig durch stärkere wirtschaftliche Aktivität zunichte gemachte. Der aktuelle Stand der Wissenschaft legt deswegen nahe, dass die Klimakatastrophe nur verhindert werden kann, wenn wir auch weniger produzieren und konsumieren (Haberl u.a. 2020). Dies bedeutet, dass sich das Erwerbsarbeitsvolumen reduzieren muss, insbesondere wenn wir von stabiler oder gar steigender Arbeitsproduktivität ausgehen. Für einen Sozialstaat, in dessen Kern die Erwerbsarbeit in (idealerweise) Vollzeit steht, ergeben sich daraus große Herausforderungen.

Nach dem Motto »Ökologisch ist, was Arbeit verteilt« könnte ein Lösungsansatz die gleichmäßigere Verteilung von Erwerbsarbeit sein. Beispielsweise könnte eine 40-Stunden Woche auch auf zwei Arbeitsplätze mit je 20 Wochenstunden aufgeteilt werden. Damit die sozial-ökologische Transformation gelingt, ist es nicht nur zentral, dass Personen individuell die Möglichkeit haben ihre Erwerbszeit zu reduzieren, beispielsweise durch ein Teilzeitrecht, sondern auch, dass eine reduzierte Vollzeit von 20 bis 30 Wochenstunden zur Normalität wird. Andernfalls bleiben Verantwortung, Ansehen und Aufstieg am Arbeitsplatz an lange Arbeitszeiten gekoppelt.

Der Sozialstaat setzt mit der Lohnsteuer und den Sozialversicherungsabgaben Anreize für die Gestaltung der Arbeitszeiten für Arbeitgeber:innen und Haushalte. Aktuell liegen diese Anreize jedoch quer zum Transformationsbedarf: Die Beitragsbemessungsgrenze macht es für Arbeitgeber:innen günstiger, eine gut verdienende Person in Vollzeit zu beschäftigen anstatt zwei Personen in Teilzeit, während den Sozialversicherungen dadurch Einnahmen entgehen und Kosten für zusätzliche Erwerbslosigkeit entstehen.

Sozialversicherungsbeiträge könnten stattdessen auch nach dem Erwerbsvolumen differenziert gestaffelt werden: Beispielsweise könnte das Minimum an Sozialbeiträgen auf 20 bis 25 Wochenstunden gelegt werden und mit zunehmenden Arbeitszeiten ansteigen. Arbeitgeber:innen könnten zwar weiterhin lange Arbeitszeiten von 40 Wochenstunden anbieten, aber es entstünden finanzielle Anreize, die Arbeitszeiten gleicher zu verteilen. Diese Neuverteilung wäre zugleich eine Form der präventiven Beschäftigungssicherung indem Erwerbsarbeit gleicher verteilt wird. Sie entspräche einem geplanten und profunden Wandel der Vollzeiterwerbsgesellschaft. Ihre Umsetzung wäre im Sinne der Typologie in Kapitel 2 als radikaler Wandel by design einzustufen.

4.4 Zeitliche Ziehungsrechte

Die in Kapitel 4.3 beschriebenen Maßnahmen setzen Anreize für eine gleichere Verteilung von Erwerbsarbeitszeit. Daneben hat auch die Verteilung zwischen Erwerbsarbeit und (derzeit größtenteils unbezahlter) Sorgearbeit große sozialökologische Implikationen. Das sozialstaatliche Angebot, für die Betreuung oder Pflege von Kindern, alten oder kranken Menschen einen Lohnersatz zu erhalten, führt durch den temporären Rückzug aus der Erwerbsarbeit zu einer Verlagerung der gesellschaftlich verrichteten Arbeit hin zur im Durchschnitt emissionsärmeren Sorgearbeit. Mit dem Elterngeld besteht in Deutschland ein solches Instrument. Zwar wurde seine Einführung politisch vor allem mit der Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen und den daraus abgeleiteten Vorteilen für die soziale Absicherung von Frauen begründet. Tatsächlich haben Transfermaßnahmen zur Ermöglichung von zuvor unbezahlter Sorgearbeit jedoch auch (bislang nichtintendierte) positive ökologische Folgen. Eine weitergehende und im politischen Raum bereits diskutierte Maßnahme könnte die Einführung eines Pflegegeldes sein, einer Lohnersatzleistung nach dem Vorbild des Elterngeldes, mit dem die Pflege von Angehörigen, Freund:innen und Nachbar:innen bzw. die Organisation einer Versorgungsstruktur ermöglicht wird.

In Deutschland bestehen zahlreiche Möglichkeiten der Freistellung, vom Bildungsurlaub über die Elternzeit bis zur Pflegezeit. Sie sind jedoch mit Blick auf

den Zeitraum der Freistellung, die Höhe der finanziellen Unterstützung, die Bevorteilung höherer Einkommensgruppen oder den Kreis der Anspruchsberechtigen vielfach unvollständige Instrumente. Hier könnten zeitliche Ziehungsrechte eine Lösung sein, also ein Rechtsanspruch darauf, in bestimmten Lebenslagen ein Zeitkontingent nutzen zu können. Zur genauen Ausgestaltung solcher Instrumente gibt es unterschiedliche Konzepte, zum Beispiel über die Art und den Grad der Zweckbindung, über die Höhe von Geldleistungen oder den Inklusionsgrad beim Kreis der Empfänger:innen (siehe zum Beispiel Jurczyk/Mückenberger 2016; Mau 2015; Mückenberger 2007). Ihre Gemeinsamkeit besteht jedoch darin, dass sie auf ein soziales Problem reagieren – die Ungleichverteilung von Zeitwohlstand und Zeitarmut, sowohl über den Lebenslauf als auch zwischen Mitgliedern der Gesellschaft – und zugleich einen Beitrag zur geringeren Wachstumsabhängigkeit leisten können. Die Einführung zeitlicher Ziehungsrechte käme nach der oben eingeführten Typologie einem inkrementellen Wandel by design gleich.

4.5 Zeitversicherung: Recht auf Zeit und Recht auf bezahlte Arbeit

Die Bedeutung zeitpolitischer Fragen für eine wachstumsunabhängigere Sozialpolitik zeigt sich an einem weiteren Beispiel: Einerseits gibt es in Deutschland wie in anderen europäischen Ländern eine große Zahl Erwerbsloser, die keinen Job finden. Andererseits brauchen zahlreiche Menschen Hilfe im Alltag, bekommen jedoch keine hinreichende Unterstützung, weil diese scheinbar nicht finanzierbar ist. Während die einen das Recht auf Erwerbsarbeit bräuchten, bräuchten die anderen das Recht auf Zeit.

Zeitbanken haben dieses Prinzip integriert und könnten als Vorbild für eine staatliche »Zeitversicherung« dienen: In Zeitbanken können Menschen andere unterstützen und erhalten dafür zeitliche Gutschriften in Höhe der geleisteten Stunden, die sie zu einem späteren Zeitpunkt, wenn sie selbst Hilfe brauchen, einlösen können. Zeitbanken existieren als gemeinschaftlich getragene Vereine in vielen Orten. Der grundsätzliche Ansatz ist, dass jede Arbeitsstunde den gleichen Wert hat. Man kann für andere Menschen arbeiten und im Gegenzug zu einem späteren Zeitpunkt Arbeitsleistungen im gleichen Stundenumfang von anderen erhalten.

Eine staatliche Zeitversicherung könnte sich aus Zeitbeiträgen der Bevölkerung finanzieren und Zeitbedarfe von Empfänger:innen decken. Ähnlich wie beim früheren Zivildienst könnten alle Menschen zu einem zeitlichen Beitrag zur Zeitversicherung verpflichtet werden. Beispielsweise könnte man alle zehn Jahre zwölf Monate lang für 20 Stundenwoche in den Zeitdienst treten. Während dieser Zeit erhält man ein auskömmliches Einkommen. Möchte jemand seinen

Dienst nicht ausüben, kann er oder sie stattdessen über zehn Jahre zehn Prozent des Einkommens an die Zeitversicherung abführen. Dieses Einkommen kann genutzt werden, um die Einkommen derjenigen zu finanzieren, die gerne einen längeren Zeitdienst antreten möchten. Indem jede Person jederzeit in den Zeitdienst treten kann, wird die Zeitversicherung zur Jobgarantie für alle.

Eine staatliche Zeitversicherung hat mehrere Konsequenzen: Große Stundenlohnunterschiede treten nicht mehr so stark auf und es kann eine fairere Berücksichtigung von unbezahlter Arbeit ermöglicht werden. Damit steigt die gesellschaftliche Wertschätzung dieser Arbeit und es hat ökologische Vorteile, weil Sorgearbeit typischerweise eine ressourcenleichte Tätigkeit ist. Die Zeitversicherung dient zugleich als Subvention für die empfangenden Sektoren in Form von kostenloser oder vergünstigter Arbeitskraft. Die industrielle Struktur, die die Wachstumsabhängigkeit des Sozialstaats verstärkt, wird so reformiert und wachstumsunabhängiger gemacht.

Eine Zeitversicherung erleichtert das Anbieten arbeitsintensiver Produkte und Dienstleistungen und entkoppelt damit Wirtschaftswachstum vom Arbeitsplatzangebot, was wiederum mehr Unabhängigkeit von Wirtschaftswachstum schafft. Sie ist als radikale Reform by design zu interpretieren.

5. Schluss

Dieser Beitrag geht von zwei Beobachtungen aus, die in der Literatur zunächst weitgehend unbestritten sind. Erstens ist die deutsche Sozialpolitik in überwiegenden Teilen auf eine wachsende Wirtschaft und den daraus folgenden Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben angewiesen. Die expansiven Jahre des Sozialstaats waren nicht zufälligerweise auch die Jahrzehnte hoher wirtschaftlicher Wachstumsraten. Es verwundert vor diesem Hintergrund nicht, dass das Wachstumsparadigma in mehreren Dimensionen eng mit dem Sozialstaat verwoben ist: von der industriellen Struktur über die Befriedung von Interessenskonflikten bis zur Wirkmächtigkeit des sozialinvestiven Staats (Kapitel 2). Zweitens sind Umfang und Art des derzeitigen ökonomischen Wachstums aus (mindestens) ökologischer Sicht nicht nachhaltig. Es spricht schon aus Gründen der Vorsorge alles dafür, die Sozialsysteme aus ihrer Abhängigkeit von Wirtschaftswachstum zu lösen. Wie dieses Herauslösen aussehen, wie tiefgreifend ein solcher Wandel realistischerweise stattfinden kann und in welcher Geschwindigkeit, dürfte ganz entscheidend vom Grad der politischen Mobilisierung und dem Verhältnis zwischen planmäßigem Vorgehen (mehr Wachstumsunabhängigkeit by design) und durch

die Klimakrise induzierten Problemen (Wachstumsunfähigkeit by disaster) abhängen (Kapitel 3).

In der Literatur finden sich Skizzen für Sozialsysteme einer Post-Wachstums-Ökonomie, zum Beispiel die Fokussierung auf Grundbedürfnisse und Konsumkorridore oder die Angleichung der Einkommensverteilung über Minimal- und Maximaleinkommen (zum Beispiel Buch-Hansen/Koch 2019). Zwischen der Umsetzung solcher Vorschläge und den aktuellen sozialstaatlichen Institutionen und sozialpolitischen Instrumenten besteht allerdings eine große Differenz. Wir haben deshalb verschiedene, im derzeitigen sozialstaatlichen Gefüge vergleichsweise anschlussfähige Maßnahmen diskutiert die zu einer schrittweisen Herauslösung aus der Wachstumsabhängigkeit beitragen und damit einen Reformpfad zu einer Postwachstumsökonomie vorgeben könnten. Die Maßnahmen greifen die deutsche Sozialversicherungs-Tradition auf, führen schrittweise ein neues, universelles Transfereinkommen ein und etablieren »Zeit« als einen neuen Maßstab sozialpolitischer Gerechtigkeit (Kapitel 4).

Selbst diese (vergleichsweise anschlussfähigen) Instrumente sind jedoch in der politischen und administrativen Umsetzung äußerst anspruchsvoll und wären angesichts der meisten sozialpolitischen Reformen des vergangenen Jahrzehnts als große und weitreichende Reformen zu werten. Die Möglichkeit des Nicht-Handelns, dass sich also keine politischen Akteure finden, die den Zusammenhang von Klimakrise, Wirtschaftswachstum und Sozialstaat zu ihrem Programm machen, wäre angesichts der Klima-Konsequenzen jedoch die schlechteste Option. Denn die Absicherung der klassischen sozialen Risiken dürften in Anbetracht der neuen sozial-ökologischen Risiken vergleichsweise gering erscheinen. Was hilft der Mittelschicht die Alterssicherung über Wohneigentum, wenn ihre Immobilien Flutkatastrophen zum Opfer fallen? Oder wie moderat wird die derzeitige Maximalforderung nach deutlich höheren Hartz-IV-Regelsätzen erscheinen, wenn Lebensmittelpreise durch Dürren, Stürme oder Überschwemmungen rasant nach oben schnellen? Im Angesicht der ökologischen Krisen der kommenden Jahrzehnte sind Reformen zur Herauslösung sozialstaatlicher Arrangements aus der Wachstumsabhängigkeit dringend geboten – preferably by design, not by disaster.

Literatur

Bohnenberger, Katharina (2020), »Money, Vouchers, Public Infrastructures? A Framework for Sustainable Welfare Benefits«, in: *Sustainability* Jg. 12, H. 2, S. 596.

Buch-Hansen, Hubert/Koch, Max (2019), »Degrowth through income and wealth caps?«, in: *Ecological Economics*, 160, S. 264–271.

Gough, Ian (2016), »Welfare States and Environmental States: A Comparative Analysis«, in: *Environmental Politics* Jg. 25, H. 1, S. 24–47.

Haberl, Helmut/Wiedenhofer, Dominik/Virág, Doris/Kalt, Gerald/Plank, Barbara/Brockway, Paul/Fishman, Tomer/Hausknost, Daniel/Krausmann, Fridolin/Leon-Gruchalski, Bartholomäus/Mayer, Andreas/Pichler, Melanie/Schaffartzik, Anke/Sousa, Tânia/Streeck, Jan/Creutzig, Felix (2020), »A Systematic Review of the Evidence on Decoupling of GDP, Resource Use and GHG Emissions, Part II: Synthesizing the Insights«, in: *Environmental Research Letters*, Jg. 15, H. 6.

Hassel, Anke/Palier, Bruno (Hg) (2021), *Growth and welfare in advanced capitalist economies*, New York: Oxford University Press.

Haunss, Sebastian/Dietz, Matthias/Nullmeier, Frank (2013), »Der Ausstieg aus der Atomenergie. Diskursnetzwerkanalyse als Beitrag zur Erklärung einer radikalen Politikwende«, in: *Zeitschrift für Diskursforschung*, Jg. 1, H. 3, S. 288–316.

Häusermann, Silja (2010), The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times. New York: Cambridge University Press.

Hirvilammi, Tuuli (2020), »The Virtuous Circle of Sustainable Welfare as a Transformative Policy Idea«, in: *Sustainability* Jg. 12, H. 1, S. 391.

Jurczyk, Karin/Mückenberger, Ulrich (2016), »Arbeit und Sorge vereinbaren: Ein Carezeit-Budget für atmende Lebensläufe«, in: *Körber Impuls Demografie*, 5, Hamburg: Körber-Stiftung.

Mau, Steffen (2015), Der Lebenschancenkredit: Ein Modell der Ziehungsrechte für Bildung, Zeitsouveränität und die Absicherung sozialer Risiken, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Mückenberger, Ulrich (2007), »Ziehungsrechte – Ein zeitpolitischer Weg zur ›Freiheit in der Arbeit‹«, in: *WSI-Mitteilungen*, 60(4), S. 195–201.

Nullmeier, Frank (2021), »Pandemiebekämpfung und Klimaschutz«, in: Dorothee Rodenhäuser/Hannes Vetter/Benjamin Held/Hans Diefenbacher (Hg..), *Soziale Sicherungssysteme im Umbruch: Beiträge zur sozial-ökologischen Transformation* (1. Auflage). Marburg: Metropolis.

Palier, Bruno/Martin, Claude (2007), »From ›a Frozen Landscape‹ to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems«, in: *Social Policy & Administration*, Jg. 41, H. 6, S. 535–554.

Petschow, Ulrich/Lange, Steffen/Hofmann, David/Pissarskoi, Eugen/aus dem Moore, Nils/Korfhage, Thorben/Schoofs, Annekathrin (2018), »Gesellschaftliches Wohlergehen innerhalb planetarer Grenzen: Der Ansatz einer vorsorgeorientierten Postwachstumsposition«, in: *Umweltbundesamt Texte*, 89/2018, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.

Pierson, Paul (1998), »Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity«, in: *Journal of European Social Policy*, Jg. 5, H. 4, S. 539–560.

Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (2005), »Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies«, in: Wolfgang Streeck/Kathleen Thelen (Hg.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, New York: Oxford University Press, S. 1–39.

Voswinkel, Stephan (2013), *Was wird aus dem »Fahrstuhleffekt«? Postwachstum und Sozialer Aufstieg*, Working Paper 08/2013, Jena: Kolleg Postwachstumsgesellschaft.

Wohlfahrtsverbände und Migrantenorganisationen im transformierten Sozialstaat – zwischen universalistischen sozialen Dienstleistungen und adressatengebundener Integrationspolitik

Ariana Kellmer, Ute Klammer und Thorsten Schlee

1. Einleitung: Sozialstaatswandel, soziale Dienstleistungen und die wohlfahrtsstaatliche Organisation von Migration

In zahlreichen Diagnosen ist der tiefgreifende Transformationsprozess des Wohlfahrtsstaats in den vergangenen Jahrzehnten analysiert worden. Als zentrale Prinzipien des Umbaus sind u.a. das Aktivierungsparadigma, das Eigenverantwortungsparadigma sowie auch das Autonomie- oder Selbstverantwortungsparadigma identifiziert worden (vgl. Klammer u.a. 2017).

Waren personenbezogene soziale Dienstleistungen den Sozialversicherungssystemen lange Zeit tendenziell nachgeordnet, so haben sie mit der aktivierungspolitischen Wende der Sozialpolitik und der damit einhergehenden Pädagogisierung im transformierten Sozialstaat (Ansatz des »Förderns und Forderns«) an Gewicht gewonnen. Auch neue Logiken einer investiven Sozialpolitik, die sich in Deutschland im Ausbau sozialer Dienste in den Bereichen Betreuung, Erziehung und Bildung niederschlug, haben dazu geführt, dass klassische Felder der sozialen Dienstleistungen an Bedeutung gewannen. Dies erfolgte allerdings unter den veränderten Prämissen einer ökonomischen Verwertbarkeitslogik: In den Sozialen Diensten ging die Vermarktlichung und Privatisierung sozialer Sicherung (Berner 2009; Nullmeier 2001) innerorganisatorisch mit der Einführung des neuen Steuerungsmodells (NSM) einher, das darauf abzielte, betriebswirtschaftliche Effizienzkriterien und Managementdenken auf die öffentliche Verwaltung und soziale Organisationen wie die Wohlfahrtsverbände zu übertragen (Bäcker u.a. 2010; Strünck 2000). Kritische Stimmen haben daher darauf hingewiesen, dass die scheinbare Anerkennung und Aufwertung sozialer Dienstleistungen im Zuge investiver und aktivierender Konzepte eher eine Infragestellung ihrer grundlegenden Logiken und eine Einengung ihrer professionellen Handlungsspielräume darstelle (z.B. Kessl 2013). Wir gehen davon aus, dass im Zuge der Pluralisierung des Wohlfahrtsmarktes auch Migrantenorganisationen als soziale Dienstleiste-

rinnen an Bedeutung gewonnen haben. Unser Beitrag untersucht die Rolle von Migrantenorganisationen im Kontext transformierter Sozialstaatlichkeit und schlägt dabei einen Brückenschlag von Migrations- und Sozialpolitikforschung vor. So fragt Sozialpolitikforschung bspw. mit Bezug auf Bevölkerungskalkulation nach ökonomischen und fiskalischen Folgen von Migrationsbewegungen (z.B. Bonin 2001) und thematisiert das Zusammenwirken (nationalstaatlicher) Wohlfahrtsstaatsysteme mit Regimen der Migrationssteuerung (z.B. Sainsbury 2012).

Ein Berührungspunkt von Sozialpolitik- und Migrationsforschung ist die anhaltende Thematisierung der Ungleichheitseffekte grenzüberschreitender Mobilität und damit die Frage, wie sich Unterschiede von Bildung, Einkommen und Vermögen über die Generationen reproduzieren (vgl. u.a. Pioch 2008). Vermehrt rückt die Migrationsforschung dabei auch in den Blick, dass der sozialpolitische Leistungsausschluss in einem immer kleinteiligeren System stratifizierter sozialer Rechte für unterschiedliche Gruppen von Zuwanderern (civic stratification, Morris 2002) immer auch als Instrument der Migrationskontrolle fungieren will (Ataç/Rosenberg 2019). Eine sozialpolitisch interessierte Migrationsforschung weist zudem darauf hin, dass sich soziale Sicherungspraktiken nicht nur an den nationalen Sicherungssystemen orientieren, sondern dass es sich oftmals um transnationale hybride Arrangements (»Assemblage«) handelt (Barglowski/Bilecen 2015). Deutlich wird zudem, dass informelle Strategien und soziale Netzwerke Inklusion jenseits nationaler sozialer Sicherung schaffen (Segrave 2019).

Vor diesem Hintergrund untersuchen wir im Forschungsprojekt *Migrantenorganisationen und die Koproduktion sozialer Sicherung (MIKOSS)*,[1] welche Rolle Migrantenorganisationen als Intermediäre zwischen den formalen, wesentlich am nationalen Regelpublikum und seinen Lebensläufen ausgerichteten Systemen sozialer Sicherung und den häufig transnationalen sozialen Sicherungspraktiken von Migrant:innen spielen. Ausgangspunkt des Projekts ist dabei die Beobachtung eines Rollenwechsels von Migrantenorganisationen, die vermehrt als Adressatinnen für sozialpolitische Initiativen, wie auch als professionelle Träger sozialer Leistungen in Erscheinung treten. Sie können, so unsere Ausgangsüberlegung, einen Beitrag zur Pluralisierung der Wohlfahrtslandschaft und zu einer besseren Responsivität zwischen formalisierter Sozialpolitik und den sozialen Lagen und Bedarfen einer sich pluralisierenden Bevölkerung leisten (Pries 2021 i.E).

1 Informationen zum durch MERCUR geförderten Verbundprojekt *Migrantenorganisationen und die Koproduktion sozialer Sicherung – Eine Mehr-Ebenen-Analyse migrantischer Praktiken in wohlfahrtsstaatlichen Arrangements* auf: https://www.uni-due.de/iaq/projekte/mikoss_index.php

Die Perspektive dieses Beitrages folgt der reflexiven Wende der Migrationsforschung (Nieswand 2016), die Phänomene grenzüberschreitender Mobilität nicht auf Basis nationalstaatlicher Kategorisierungen bearbeiten will. Damit eröffnen wir eine Fragerichtung, die weniger nach individuellen oder auch gruppenbezogenen Voraussetzungen für gelungene oder misslungene »Integration in die Gesellschaft« oder eine andere Containerkategorie sucht, sondern die eher beobachtet, wie Phänomene als Migrations- oder Integrationsthemen gefasst, bearbeitet und organisiert werden. Damit rückt der Sozialstaat in den Blick, der aber in eine Vielzahl öffentlicher, privatwirtschaftlicher wie auch zivilgesellschaftlicher Akteure zerfällt (Governance- oder Migrationsregime, Pott 2019), die in widerstreitenden Logiken und Handlungsrationalitäten Migration ermöglichen, verhindern und ausgestalten. Wir verorten die Diskussion der Rolle, die Migrantenorganisationen in sozialstaatlichen Kontexten einnehmen können, im Kontext der Rolle der Wohlfahrtsverbände im bundesdeutschen Sozialstaat (Abschnitt 2). Wir zeigen auf, dass die integrationspolitische Adressierung von Migrantenorganisationen als zentraler Bestandteil der Kalkulationen und Techniken aktivierender Sozialpolitik gefasst werden kann (Abschnitt 3) und geben einen Einblick in unsere empirische Forschung, indem wir zeigen, wie das System Politik-Verwaltung-Wohlfahrtsverbände Migration organisiert und in welchem Verhältnis sich die Wohlfahrtsverbände zu Migrantenorganisationen sehen (Abschnitt 4).

Grundlage des Beitrags sind neben einer sekundäranalytischen Aufbereitung der Forschung Dokumentenanalysen sowie Interviews mit Vertreter:innen von Wohlfahrtsverbänden und aus Politik und Verwaltung (n=18), die wir mit Fokus auf drei nordrheinwestfälische Kommunen auf den verschiedenen Ebenen im föderalen System von Politik und Wohlfahrt geführt haben. Dabei verfolgen wir insbesondere die These, dass sich die wohlfahrtsstaatliche Organisation von Migration im Spannungsfeld zwischen universalistischen, also auf alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen bezogenen sozialen Dienstleistungen und einer spezifisch an der Lebenslage und den Bedarfen von migrierten Bevölkerungsgruppen (oder deren Nachfahren) ausgerichteter Integrationspolitik verortet.

2. Zur Rolle der Wohlfahrtsverbände im deutschen Sozialstaat – historische und analytische Perspektiven

Im Rahmen der Trägerlandschaft für Soziale Dienste bilden die Wohlfahrtsverbände mit über 105.000 eigenen Einrichtungen und Diensten und rund 1,7 Millionen Mitarbeiter:innen (Heinze u.a. 2018b: 5) den mächtigsten Block. Die Arbei-

terwohlfahrt, der Caritasverband, das Diakonische Werk, der Paritätische Wohlfahrtsverband, das Deutsche Rote Kreuz und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden agieren als »Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege« im ganzen Bundesgebiet und sind im gesamten Spektrum der Dienstleistungen der Wohlfahrtspflege aktiv. Es handelt sich um äußerst komplexe Organisationen unterschiedlicher Größe mit heterogenen Binnenstrukturen und Verhaltensmustern (Schmid/Mansour 2007). Obwohl gemäß ihres Status privatwirtschaftliche Organisationen, nehmen sie umfangreiche öffentliche Aufgaben wahr, sind hochgradig staatlich alimentiert und unmittelbar in das System sozialer Sicherung eingebunden. Diese Einbindung der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in die staatliche Sozialpolitik ist in der Literatur u.a. unter dem Stichwort des »Neokorporatismus« (u.a. Schmid/Mansour 2007) und spezifischer als Wohlfahrtskorporatismus (Heinze/Olk 1981) analysiert worden.

Zwar kooperieren auch in anderen europäischen Ländern staatliche und nicht-staatliche Akteure bei der Organisation sozialer Sicherung bzw. im Feld sozialer Dienstleistungen. Charakteristisch für Deutschland war traditionell aber die konkrete Organisation und gesetzliche Absicherung dieser Kooperation durch die Privilegierung einer begrenzten Zahl großer Wohlfahrtsverbände als vertikal durchstrukturierter Non-Profit-Organisationen auf der Basis von Subsidiaritätsregelungen, die einerseits den freien Trägern eine Bestandsgarantie und einen »bedingten« Vorrang einräumten, andererseits dem öffentlichen Träger eine Förderverpflichtung und Gewährleistungsverantwortung übertrugen (Evers u.a. 2011: 18). Die eingespielten Arrangements und Aufgabenverteilungen verschoben sich mit der Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1994, insofern durch die gleichzeitige Einführung von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen die Finanzierungsbedingungen sozialer Dienste geändert und das bisherige, für die Wohlfahrtsverbände komfortable Vollkostenprinzip abgeschafft wurde (Heinze 2018: 288). Die Folgen der Einführung von organisiertem Wettbewerb im Zuge des New Public Management, als wesentlichem Steuerungsimpuls einer auf Ausgabenbegrenzung bemühten Sozialpolitik seit den 1990er Jahren, sind vielfach beschrieben worden (s. schon Dahme u.a. 2005). Hiermit waren für die Wohlfahrtsverbände markante Veränderungen in den über lange Zeit gewachsenen korporatistischen Beziehungsgeflechten verbunden, insofern wettbewerbliche Vergabeverfahren, insbesondere in Verbindung mit der Pluralisierung von Trägern und der Ausweitung von Trägerformen, die Exklusivität der früheren Verhandlungsarenen schwächten (ausführlich hierzu die Beiträge in Heinze u.a. 2018a). Heute konstituiert sich der so genannte »Dritte Sektor« aus einer Vielfalt von gemeinnützigen Vereinen, altruistisch tätigen Gruppierungen und Selbsthilfegruppen, die sich nur teilweise Wohlfahrtsverbänden angeschlossen haben.

In der deutschen Wohlfahrtsstaatsforschung wurde das Feld der Sozialen Dienste lange vernachlässigt (Alber 1995), trotz (oder wegen?) seines großen Gewichts und seiner außerordentlich komplexen und vielfach unübersichtlichen Trägerstruktur (Merchel 2011: 257 ff.). Die im 21. Jahrhundert im Kontext der Etablierung eines neuen Sozialstaatsmodells aufkommende Debatte um eine Re-Politisierung sozialer Dienstleistungsarbeit problematisiert nun jedoch Dynamiken einer (Re-)Kommodifizierung, einer Aktivierung und verstärkten Sanktionierung sowie einer Privatisierung mit Verweis auf eine Verschlechterung der Lebenslagen vieler Nutzer:innen und leitet daraus die Forderung nach einer stärkeren politischen Einmischung der Wohlfahrtsverbände ab (vgl. Bütow u.a. 2014). Tatsächlich werden Wohlfahrtsverbände vielfach auch politisch aktiv: Als Träger sozialer Dienstleistungen und zugleich Advokaten so genannter schwacher Interessen (von Winter 2019) verfassen sie zum Beispiel mit wechselndem Erfolg Stellungnahmen für den Ausschuss für Arbeit und Soziales des deutschen Bundestages (Leitner/Schäfer 2021 i.E.).

Akteursbasierte Ansätze der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung (exemplarisch Obinger/Schmidt 2019), die darauf abzielen, wohlfahrtsstaatlichen Wandel zu erklären, können dafür nutzbar gemacht werden, den Beitrag von Wohlfahrtsverbänden und Migrantenorganisationen zu diesen Prozessen zu verstehen. Sie tragen etwa im Sinne des »Doing Social Problem-Ansatzes« (Groenemeyer 2010) zur Konstruktion sozialer Probleme in institutionellen Kontexten und öffentlichen Diskursen bei, was wiederum Auswirkungen auf wohlfahrtsstaatliche Reformprozesse nach sich ziehen kann. Unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Institutionen und Politikfelder sind gekennzeichnet durch jeweils spezifische Einflusskanäle für (kollektive) Akteur:innen. Entsprechend verorten wir die politische Adressierung von Migrantenorganisationen im Kontext transformierter Sozialstaatlichkeit, seiner Kalkulationen und Techniken.

3. Migrantenorganisationen zwischen Integrations- und Sozialpolitik

Eine staatliche, das heißt bundes- bzw. landespolitisch instituierte Integrationspolitik, ist eine der zentralen Bestandteile aktivierender Sozialstaatlichkeit. Ihre diskursiven Wurzeln reichen in die Debatten zur bundespolitischen Anerkennung als Einwanderungsland zurück (Bade 1994). Diese stellen sich gegen die Dethematisierung anhaltender Migrationsphänomene und weisen auf die sichtbar werdenden Exklusionsrisiken für migrantische Bevölkerungsgruppen und deren Nachfahren hin. Die Wende zum aktivierenden Sozialstaat um-

fasst auch den Kipppunkt dieser Debatten. Mit dem Einwanderungsgesetz von 2005 erwachsen Rechte und Pflichten für Migrant:innen. Integration wird mit dem Recht auf Sprachkurse gefördert und – je nach Aufenthaltsstatus – mit aufenthaltsrechtlichen (Scherschel 2017) oder sozialpolitischen Sanktionsmöglichkeiten eingefordert, wobei die Operationalisierung von »Integration« in diesem Kontext im Wesentlichen formale Bildungserfolge oder Integration in den Arbeitsmarkt bedeutet. Der Bund übernimmt Verantwortung für gelingende Zuwanderungsprozesse und erkennt damit Zuwanderung als dauerhafte gesellschaftliche Realität an. Die Anerkennung globaler Mobilitätsverhältnisse und deren Prägekraft für bundesdeutsche Lebenswelten und Sozialräume, demografische Zukunftsszenarien, Bildungsarrangements und Arbeitswelten setzt die Organisationen der Gesellschaft wie auch deren klientelbezogene Leistungen unter Anpassungsdruck, weil sie sich nicht weiter an bundesdeutschen männlichen Normallebensläufen orientieren können.

Die Art und Weise der Bearbeitung sozialer Risiken tariert das Verhältnis von Staat, Markt und Zivilgesellschaft neu aus (Jann 2002). Soziale Probleme können nur mit den jeweiligen Betroffenen gelöst werden. Der Einbezug von Adressat:innen erhöht die Legitimation und verbessert die Wirkung sozialpolitischer Initiativen. Im Kontext dieser Kalkulationen lässt sich auch die Förderung und Aktivierung von Migrantenorganisationen verorten. Der Bund wie auch Länder und Kommunen – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – unterhalten Förderstrukturen im Bereich der Integrationspolitik für Migrantenorganisationen, die häufig auf Organisationsentwicklung und Professionalisierung zielen (SVR 2020: 63–67). Entsprechend bilden sich neben einzelnen Organisationen, die Migrationsberatungen, Flüchtlingsunterkünfte wie auch andere soziale Dienstleistungen professionell erbringen, auch Verbünde mit professionellen Strukturen heraus (Hoesch 2019).

Die Ein- und Abgrenzung von Migrantenorganisationen ist dabei keine triviale Aufgabe. Förderpolitisch wird sie zumeist pragmatisch an der Zahl von Migrierten, also der Zusammensetzung der Mitglieder und/ oder Vorstände wie auch am Themenbezug festgemacht (Pries 2010: 16). Die fluiden Übergänge zwischen informellen Formen der Selbstorganisation und professionellen Strukturen und die Selbstbezeichnung als Migranten(selbst)organisation oder als postmigrantische Organisation, oder als Zusammenschlüsse, die sich nicht an nationalen, sondern etwa an religiösen Differenzierungen oder über Klassenzugehörigkeit bestimmen, führen dazu, dass das Feld strukturell schwer zu fassen ist. Der SVR (2020: 9; 16) orientiert sich wesentlich an der o.g. Definition[2] und liefert auf dieser Basis zumindest für einige Bundesländer konkrete Anhaltspunkte: Ihm zu-

2 Auch im MIKOSS-Projekt orientieren wir uns an dieser Arbeitsdefinition.

folge konnten zum Beispiel in NRW 4.122 in Bayern 1.766 und allein in Berlin 732 Migrantenorganisationen ermittelt werden.

Für den Ausschnitt der säkularen Migrantenorganisationen gibt erstmals eine BMFSFJ-geförderte Studie des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZim) und des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZFTI) einen detaillierten Einblick in den Umfang, die Qualität und die Bedingungen der wohlfahrtspflegerischen Dienstleistungen und Angebote, die von Migrantenorganisationen in Deutschland erbracht werden. Der quantitativen Studie zufolge bieten die meisten der befragten Migrantenorganisationen mindestens ein Angebot für Jugendliche, wobei nicht soziale Sicherung im engeren Sinne, sondern der Freizeitbereich im Fokus steht. Fast die Hälfte offeriert Unterstützung für Senioren, zum Beispiel bei Behördengängen oder Übersetzungen, rund 16 Prozent haben Angebote für Behinderte und immerhin 12 Prozent organisieren Pflegeberatung. Weit verbreitet sind auch Kooperationen im schulischen Bereich (Halm/Nowicka 2021). Wie die Studie deutlich macht, findet ein großer Teil dieser sozialen Dienstleistungen außerhalb der Regelstrukturen und Fördertöpfe des Sektors sozialer Dienstleistungen statt. Nur ein gutes Drittel der erfassten Migrantenorganisationen ist als Träger sozialer Dienstleistungen anerkannt und erhält hierfür finanzielle Unterstützung. Als Konsequenz fordern die Verfasser:innen einen besseren Zugang der Migrantenorganisationen zu den bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten für soziale Dienstleistungen und begründen dies mit deren besonderer Nähe zu ihren Zielgruppen und dem »besondere[n] Verständnis für die Biografien und die Lebenssituation ihrer Klientel« (Halm/Nowicka 2021: 1), die die Migrantenorganisationen für entsprechende Angebote prädestiniere.

Politische Initiativen und Programme zielen gegenwärtig in Richtung der Etablierung einer muslimisch-alevitischen Wohlfahrtspflege (BT-Drs. 19/2752; Halm u.a. 2020). Die anhaltende politische Adressierung von Migrantenorganisationen folgt dabei den Mustern aktivierender Sozialstaatlichkeit. Die integrationspolitische Förderung wird zu einer weiteren Pluralisierung von Verbänden und Organisationen führen, wie wir sie auch in anderen Feldern beobachten können (Klenk 2019: 89) und eröffnet deshalb die Frage nach dem Verhältnis von Wohlfahrtsverbänden und Migration. Wir thematisieren dieses Verhältnis, indem wir unsere Expert:inneninterviews daraufhin befragen, wie die Wohlfahrtsverbände Migration adressieren und wie sie sich zum Aufgabenspektrum von Migrantenorganisationen positionieren.

4. Korporatistische Aushandlungen der Wohlfahrtsverbände im Feld der Migrationssozialarbeit und deren Verhältnis zu Migrantenorganisationen

Die Wohlfahrtsverbände bieten seit der Arbeitsmigration in der Nachkriegszeit – mit staatlichem Auftrag – Beratungsangebote speziell für Migrant:innen an. Die Zuständigkeitsaufteilung zwischen den Wohlfahrtsverbänden nach Herkunftsländern geriet dabei bald in die Kritik, aber prägte doch die Strukturbildung im Feld der Migrationssozialarbeit. Mit den Veränderungen im Migrationsgeschehen und im Zuge sich wandelnder Migrationspolitik haben sich auch die Angebote der Wohlfahrtsverbände verändert, die speziell die Bedarfe von Migrant:innen adressieren. Insbesondere die (politische) Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland und das Zuwanderungsgesetz von 2005 haben zu einem deutlichen Ausbau der Angebote geführt (Yildiz 2011: 34 ff.). Wenn auch Techniken interkultureller Öffnung und Bestrebungen zur »Befähigung von Migrant:innen« zum Standardrepertoire der Programmatik der Verbände gehören, so folgen sie doch unterschiedlichen Ansätzen, bei denen Legitimationsdruck und Ressourcensicherung im Vordergrund stehen oder aber das Anliegen, Migrierten und ihren Organisationen mehr Einfluss zu verschaffen (von Papen-Robredo 2015: 98 ff., 201).

4.1 Wohlfahrtsverbände und Migration – korporatistische Aushandlungen im System Wohlfahrtsverbände – Politik – Verwaltung

Die Art und Weise, wie Wohlfahrtsverbände Migration adressieren, ist weder nur auf deren Programmatik und Eigeninitiative, noch ausschließlich auf die Steuerungsambitionen des politischen Systems zurückzuführen. Vielmehr gewinnen die jeweiligen Maßnahmen und Beratungsangebote in 1. segmentär wie auch 2. föderal differenzierten Aushandlungsprozessen Gestalt.

1. In einzelnen Segmenten sozialer Sicherung wurden die Aushandlungsprozesse zugunsten marktlicher Vergabepraxen ausgesetzt. Die Folgen dieser Vermarktlichung werden national wie auch international ambivalent bewertet. Im Bereich der Migrationssozialarbeit aber besteht ein aus Sicht der Wohlfahrtsverbände funktionierendes Aushandlungssystem zwischen Politik, Verwaltung und Wohlfahrtsverbänden:

»Und dort, wir sind ja ein Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege als Bezirksverband. Und da sind wir in der Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege auch organisiert mit den anderen fünf großen Wohlfahrtsverbänden. Und da haben wir regelmäßigen Austausch mit

verschiedenen Ministerien hier in NRW, wo wir eben über die Fördergelder, über unsere Beratungsinhalte immer wieder ins Gespräch kommen. Das ist so auf der Landesebene. Und auf der kommunalen Ebene ist es so, dass unsere Kreisverbände, die wir auch unterstützen als Spitzenverband ja tagtäglich auch mit der Politik, mit Behörden in Kontakt stehen, weil eben auch die Begleitung von Migranten in der Regel ja irgendwie abgestimmt sein muss. Das können Sie ja nicht im leeren Raum machen, sondern Sie müssen sich ja beispielsweise vor Ort mit dem kommunalen Integrationszentrum austauschen. Das Landratsbüro muss wissen was passiert. Sie sind in verschiedenen Gremien auch vor Ort mit der freien Wohlfahrt zusammen, es gibt auch vor Ort Ligen, wir nennen sie Liga der freien Wohlfahrt. Also da gibt es verschiedene Anknüpfungspunkte mit der Politik. Aber in der Regel in der Konstellation wie wir diese Fördergelder, quasi diese Förderprogramme aufrechterhalten, weiterentwickeln, eventuell neue Förderprogramme auflegen, da sind wir auch immer ein Gesprächspartner für die Politik in der Regel, in NRW zumindest. Und für unsere Bundesebene, wo unser Bundesverband sich kümmert mit Sitz in Berlin, da werden wir auch als Regionen immer miteingebunden. Genau.« (Landesverband W)

2. Der Verweis auf spezifische Infrastrukturen in NRW zeigt die Bedeutung von Aushandlungen im Mehrebenensystem, weil sich die Feldstrukturen im Ländervergleich stark unterscheiden. Dem entspricht die föderale Organisation der Wohlfahrtsverbände. Auch kommunal bestehen unterschiedliche Aushandlungssysteme. Sie sind abhängig von der Haushaltslage der Kommune wie auch von der Art und Weise, wie die Kommune das Verhältnis von Verwaltung und Wohlfahrtsverbänden ausgestaltet. Wir treffen hier auf unterschiedliche Beschreibungen dieses Verhältnisses zwischen Partnerschaft und Auftragnehmer-Auftraggeber-Beziehung. Die Vergabe- bzw. Aushandlungssysteme zwischen Politik-Verwaltung und Wohlfahrt unterscheiden sich nicht nur segmentär, sondern weisen auch auf unterschiedliche Ordnungsräume im föderalen System der Bundesrepublik hin.

Die Wohlfahrtsverbände sehen einen doppelten Sinn in diesen Aushandlungsprozessen zur Programmgestaltung. Zum einen können sie auf Basis ihrer Fachlichkeit und ihres Wissens Politikgestaltung verbessern. Sie sind die Expert:innen im Feld. Im Vergleich zu den personellen Ressourcen der Wohlfahrtsverbände und deren Informationsverarbeitungskapazitäten erscheint das politische System (etwa in Gestalt einer Ministerialverwaltung oder auch in lokalen Sozialausschüssen etc.) im Nachteil:

»Ich sitze in zwei Ausschüssen und werde dafür bezahlt, dass ich so einen Stapel Unterlagen lese. Ehrenamtlich tätige Kommunalpolitiker:innen, die machen das abends zuhause oder am Wochenende. Und bei denen kommt dann schon mal das Gefühl auf: Wir sind im Vorteil. Wir organisieren Prozesse, die eigentlich ihnen obliegen.« (kommunaler Verband Y)

Zum anderen formen die Wohlfahrtsverbände die sozialpolitischen Problemwahrnehmungen und unterstützen das durch eigenständige Wissensapparate,

Stellungnahmen und Publikationen. Die Beziehung zwischen den Wohlfahrtsverbänden wird nicht als Konkurrenzordnung beschrieben, sondern folgt Sachlagen und vorhandener Expertise:

»[…] macht das Sinn? Wo ist unsere Fachlichkeit? Ist die auf der anderen Seite da? Kann ich mit Fug und Recht behaupten: Ja, die können das auch, die anderen, […]. Und das verhandeln wir miteinander. Und am Ende gehen wir mit einer Stimme raus. Und das ist unsere große Stärke, das zu tun.« (kommunaler Verband Y)

Aus Sicht der Wohlfahrtsverbände ist diese Art von Aushandlung sachlich angemessen, gewährleistet Informationsfluss und Interessenvertretung. Wie aber nehmen die Wohlfahrtsverbände Migrantenorganisationen wahr: Als Konkurrent, als potenzielle Unterorganisation ihres Verbandes oder als Partner für die Produktion von Wohlfahrt?

4.2 Zum Verhältnis von Wohlfahrtsverbänden und Migrantenorganisationen

Im Gegensatz zu den Wohlfahrtsverbänden haben Migrantenorganisationen kaum Zugang zu fachspezifischen Gremien und Netzwerken. Sie sind nicht Teil der LIGA und dementsprechend kaum eingebunden in Informationsketten und Entscheidungsstrukturen (SVR 2020: 85). Außerhalb der speziellen Förderung für Migrantenorganisationen ist der Zugang zu Fördertöpfen erschwert, da sie kaum mit den etablierten nicht-migrantischen Vereinen konkurrieren können. Auch in der direkten Kooperation mit Wohlfahrtsverbänden nehmen sich Migrantenorganisationen laut SVR-Bericht nur selten (14 Prozent) als gleichberechtigt wahr (SVR 2020: 59; 69). Dieses Machtgefälle erlaubt es den Wohlfahrtsverbänden umgekehrt, die Migrantenorganisationen nicht als relevante Konkurrentinnen wahrzunehmen.

Einhellig wird in den Interviews auf allen Ebenen die Bedeutung von Migrantenorganisationen hervorgehoben. Es sei im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, dass sie Angebote sozialer Sicherung übernehmen. Die Wohlfahrtsverbände stellen dafür Infrastrukturen zur Verfügung und sehen in Migrantenorganisationen Adressat:innen für die eigenen Angebote. In Konkurrenzbeziehungen zu den Migrantenorganisationen sehen sich die Verbände aber nicht. Sie führen ein ganzes Arsenal an guten Gründen an, weshalb die wachsende Rolle durchaus ihre Grenzen hat und haben wird. Formell wird daran erinnert, dass Migrantenorganisationen kaum in der Lage seien, die Eigenmittel zur erfolgreichen Projektakquise aufzubringen. (Fehlende) Expertise und (geringe) Organisationsgröße seien Hürden, um im Feld mitzumischen. Die bestehende Fachlichkeit prädestiniere die Wohlfahrtsverbände jedoch zur Übernahme von Aufgaben.

Entscheidendes inhaltliches Argument aber ist die Frage, für wen eine Migrantenorganisation überhaupt sprechen kann:

»Also wenn Lebensweltorientierung, Subsidiarität auch und Wahlfreiheit des Trägers, wenn das die wichtigen Prinzipien sind zur Organisation der sozialen Dienstleistung, ist die Frage: Welche Gruppe hat aufgrund welcher Besonderung einen Anspruch auf ein eigenständiges Angebot? Das ist ja irgendwie völlig unklar und es ist auch, meine ich, völlig klar, dass wenn es/ also es gibt 200 Staaten auf dieser Erde und wenn das Spiegelbild der sozialen Dienstleistung in der Bundesrepublik allein nach den Staaten 200mal gespiegelt würde, [...] Das ist ein bisschen schwierig, sich das vorzustellen, dass für jede Gruppe ein voll funktionierendes Spiegelbild der sozialen Dienstleistung organisiert werden könnte. Deswegen ist die Grundsatzfrage: Ab wann muss es was Besonderes für wen geben? Und das ist, glaube ich, im Fluss irgendwann mal und dann muss man auch mal irgendwann mal klären, was denn das Besondere ist.« (Verband Z, Bund)

Die Wohlfahrtsverbände sehen sich trotz ihrer unterschiedlichen politischen und konfessionellen Ausrichtungen als universalistische Dienstleister und befürchten, dass Migrantenorganisationen mit ihrer Fokussierung auf bestimmte (möglicherweise nach Herkunftsland oder Religion organisierte) Gruppen nicht offen seien für alle gesellschaftlichen Gruppierungen.

Bereits in seiner Organisationsstruktur ist der Paritätische Wohlfahrtsverband eine Ausnahme. Er argumentiert nicht mit Anwaltschaft und Interessenvertretung, sondern bietet eine Plattform für eine nennenswerte Zahl von Migrantenorganisationen als Mitglieder und verschafft ihnen Zugang zu finanziellen und infrastrukturellen Ressourcen. Vor allem aber ermöglicht er es seinen Mitgliedsorganisationen, an den korporatistischen Aushandlungssystemen teilzunehmen. So werden eine Reihe von Integrationsagenturen in NRW etwa von Migrantenorganisationen betrieben und auch auf kommunaler Ebene übernehmen sie Aufgaben im Bereich der Integrations- und Migrationssozialarbeit, was auch zu einer Verschiebung der Aufgabenverteilung zwischen den Verbänden führt:

»Da können Sie sich vorstellen, dass es auch durchaus, sage ich mal, vielleicht auch berechtigt den Hinweis gab von anderen Wohlfahrtsverbänden, die gesagt haben: Wir machen schon immer Migrationsarbeit. Wir sind schon immer bei dem Thema unterwegs gewesen. Waren sie auch. Das stelle ich überhaupt nicht in Abrede. AWO. Klassiker, ja? Da hat sich aber jetzt was entwickelt und das hat sich unter unserem Dach entwickelt.« (kommunaler Verband Y)

5. Fazit

Die deutschen Wohlfahrtsverbände haben sich als »multifunktionale Gebilde« (Olk 1999, zit. n. Merchel 2011: 258) zunehmend Themen der Migration und der

interkulturellen Vielfalt zu eigen gemacht und ihre Programmatik wie auch ihr Aktivitätsspektrum an die Tatsache angepasst, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist (BAGFW 2021a). Die Entwicklung ist jedoch durch unterschiedliche Logiken und Interessenlagen geprägt. Hier spielen das Selbstverständnis als anwaltschaftliche Vertretung unterstützungsbedürftiger Menschen ebenso eine Rolle wie die Übernahme sozialstaatlicher Aktivierungslogiken – gleichzeitig aber auch Finanzierungsnotwendigkeiten bzw. die Anreize, die sich aus migrationsbezogenen Finanzierungstöpfen ergeben. In welchem Verhältnis sich diese beiden Logiken, »Dienstleistungs- und Managementfunktion auf der einen Seite, Interessensvertretungsfunktion auf der anderen Seite« (Nullmeier 2011: 296) zukünftig entwickeln werden, wird weiter zu beobachten sein.

Indem wir den Rollenwandel von Migrantenorganisationen im Kontext der Kalkulationen und Techniken transformierter Wohlfahrtsstaatlichkeit verorten, verlagern wir den Diskurs von Integrationsambitionen auf die teilweise widersprüchlichen Mechanismen der Handhabung und Organisation von Migration. Professionalisierung und Selbstorganisation, eine bedarfsgerechte Pluralisierung sozialstaatlicher Angebote und Vermarktlichung sozialer Dienstleistungen, die von den Wohlfahrtsverbänden durchweg positiv bewerteten Systeme korporatistischer Aushandlung und die Zugangsbarrieren, die sich daraus auch für Migrantenorganisationen ergeben, und nicht zuletzt die integrationspolitische Kernfrage zwischen Problematisierung und Dethematisierung von Migration kennzeichnen das ambivalente diskursive Feld um die Rolle von Migrantenorganisationen bei der Produktion sozialer Dienstleistungen. Die integrationspolitische Förderung von Migrantenorganisationen in Richtung von Professionalisierung wird dazu führen, dass mehr Organisationen die Voraussetzungen entwickeln, auch in verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Bereichen aktiv werden zu können. Die Bildung von Dachverbänden auf lokaler, regionaler, Landes- oder Bundesebene erzeugt gegenwärtig schon ein breiteres Spektrum sozialer Akteure und gewährleistet zumindest ansatzweise die Artikulation schwacher Interessen und eine breitere Beteiligung an der Herstellung sozialer Sicherung. Eine Ausdifferenzierung des Wohlfahrtsmarktes ist im Gange und wird sich auch weiterentwickeln. Es bleibt zu beobachten, anhand welcher Differenzierungslinien Gesellschaft sich künftig institutionalisiert.

In diesem Beitrag haben wir uns auf den Zusammenhang von Politik-Verwaltung, Wohlfahrtsverbänden und Migrantenorganisationen fokussiert. Im Verhältnis zwischen Migrantenorganisationen und den Spitzenverbänden der Wohlfahrtspflege zeigt sich eine Gemengelage, die sowohl von Kooperation als auch Konkurrenz geprägt ist: Insbesondere dort, wo migrantische Vereinigungen sich selbst organisieren, lassen sich Strukturen des Empowerments und der Partizipation identifizieren. Gleichzeitig konkurrieren die Migrantenor-

ganisationen mit etablierten Verbänden und Trägern der Wohlfahrtspflege im wettbewerblichen und ökonomisierten Wohlfahrtsstaat auch um die gleichen Ressourcen und Fördertöpfe und können hier aufgrund ihrer Struktur (hoher Anteil an Ehrenamtlichen, weniger dauerhafte Strukturen, weniger Erfahrung in Projektakquise) häufig weniger reüssieren.

Die Perspektive und die Anliegen der Migrantenorganisationen wie auch die Rolle, die diese Organisationen aus Sicht ihres Publikums für individuelle Sicherungsstrategien spielen, sind zentrale Untersuchungsgegenstände unseres MIKOSS-Projektes, die wir an dieser Stelle ausgespart haben. Eine Zusammenführung dieser verschiedenen Perspektiven könnte zeigen, wie die hier fokussierte aktivierungspolitische Adressierung von den Migrantenorganisationen genutzt (oder auch verworfen) wird und welche Rolle sie am Schnittpunkt zwischen formellen Systemen sozialer Sicherung und informellen Sicherungspraktiken spielt.

Literatur

Alber, Jens (1995), »Soziale Dienstleistungen. Die vernachlässigte Dimension vergleichender Wohlfahrtsstaat-Forschung«, in: Karlheinz Bentele/Bernd Reissert/Roland Schettkatt (Hg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften: Fritz W. Scharpf Festschrift zu seinem 60. Geburtstag*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 277–293.

Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (2019), »Social Policies as a Tool of Migration Control«, in: *Journal of Immigrant & Refugee Studies* (17), S. 1–10.

Bade, Klaus J. (Hg.) (1994), *Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*, München: Beck.

Bäcker, Gerhard/Naegele, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Neubauer, Jennifer (2010), Kapitel: »Soziale Dienste und die ›Ökonomisierung des Sozialen‹«, in: Dies. (Hg.), *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*, Bd. 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste, 5 Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, S. 561–592.

Barglowski, Karolina/Bilecen, Başak (2015), »On the Assemblages of Informal and Formal Transnational Social Protection«, in: *Population, Space and Place* 21 (3), S. 203–214.

BAGFW (2021a), *Die Freie Wohlfahrtspflege – innovativ und nachhaltig für sozialen Zusammenhalt*, in: Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, letzter Zugriff: 22.08.2021, https://www.bagfw.de/veroeffentlichungen/publikationen/detail/die-freie-wohlfahrtspflege-innovativ-und-nachhaltig-fuer-sozialen-zusammenhalt.

Berner, Frank (2009), *Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*, Frankfurt/M.: Campus Verlag.

Bonin, Holger (2001), *Fiskalische Effekte der Zuwanderung nach Deutschland: Eine Generationenbilanz*, Bonn: IZA Discussion Papers, Nr. 305.

Bütow, Birgit/Chassé, Karl August/Lindner, Werner (Hg.) (2014), *Das Politische im Sozialen – Historische Linien und aktuelle Herausforderungen*, Opladen/Berlin/Toronto: Budrich.

Dahme, Heinz Jürgen/Kühnlein, Gertrud/Wohlfahrt, Norbert (2005), *Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft*, Berlin: Edition Sigma.

Deutscher Bundestag (2018), »Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sylvia Kotting-Uhl, Annalena Baerbock, Matthias Gastel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Reaktordruckbehälter-Unregelmäßigkeiten und Verantwortlichkeiten bei der Errichtung der belgischen Atomkraftwerke Tihange 2 und Doel 3«„ *Drucksache 19/2370* vom 14.6.2018.

Evers, Adalbert (2011), »Wohlfahrtsmix im Bereich sozialer Dienste«, in: Adalbert Evers/ Rolf G. Heinze/Thomas Olk (Hg.), *Handbuch soziale Dienste*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 265–283.

Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (2011), »Einleitung: Soziale Dienste – Arenen und Impulsgeber sozialen Wandels«, in: Adalbert Evers/ Rolf G. Heinze/Thomas Olk (Hg.), *Handbuch Soziale Dienste*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 9–32.

Halm, Dirk/Kiefer, Michael/Oguzay, Munise/Theißen, Erika/Strube, Anke (2020), »Muslimische/alevitische Wohlfahrt in Deutschland – Stand, Herausforderungen und Perspektiven«, in: *Migration und Soziale Arbeit*, Jg. 42, H. 4, S. 371–380.

Halm, Dirk/Nowicka, Magdalena (2021), *Wie tragen säkulare Migrantenorganisationen zur Wohlfahrtspflege in Deutschland bei?*, Berlin: DeZim Briefing Notes, März 2021.

Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (1981), »Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion«, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (33), S. 94–114.

Heinze, Rolf G. (2018), »Wohlfahrtsverbände im Transformationsprozess. Vom stillen Wandel zum hybriden Wohlfahrtsmix«, in: Rolf G. Heinze/Joachim Lange/Werner Sesselmeier (Hg.), *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*, Baden-Baden: Nomos, S. 281–303.

Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hg.) (2018a), *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*, Baden-Baden: Nomos.

Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (2018b), »Vorwort«, in: Dies. (Hg.), *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*, Baden-Baden: Nomos, S. 5–9.

Hoesch, Kirsten (2019) »›Heimatverein 4.0‹: Lokale Verbünde als Migrantenorganisationen neuen Typs«, in: *Migration und Soziale Arbeit*, Jg. 41, H. 1, S. 28–37.

Jann, Werner (2002), »Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: vom Management zu Governance?«, in: Klaus König (Hg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, S. 279–304.

Kessl, Fabian (2013), *Soziale Arbeit in der Transformation des Sozialen. Eine Ortsbestimmung*, Wiesbaden: VS Verlag.

Klammer, Ute/Leiber, Simone/Leitner, Sigrid (2017), »Leben im transformierten Sozialstaat: Sozialpolitische Perspektiven auf Soziale Arbeit«, in: *Soziale Passagen*, Jg. 8, H. 2, S. 7–21.

Klenk, Tanja (2019), »Akteure der Sozialpolitik«, in: Herbert Obinger/Manfred G. Schmidt (Hg.), *Handbuch Sozialpolitik*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 77–95.

Leitner, Sigrid/Schäfer, Stefan (2021), »Definitorische und analytische Rahmung zum politischen Handeln Sozialer Arbeit«, in: Simone Leiber/Sigrid Leitner/Stefan Schäfer (Hg.), *Einmischen! Politisches Handeln Sozialer Arbeit,* Stuttgart: Kohlhammer, i.E.

Merchel, Joachim (2011), »Wohlfahrtsverbände, Dritter Sektor und Zivilgesellschaft«, in: Adalbert Evers/Rolf G. Heinze/Thomas Olk (Hg.), *Handbuch Soziale Dienste*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 245–264.

Morris, Lydia (2002), *Managing migration. Civic stratification and migrants' rights*, London, New York: Routledge.

Nieswand, Boris (2016), »Die Dezentrierung der Migrationsforschung«, in: Kerstin Kazzazi/Angela Treiber/Tim Wätzold (Hg.), *Migration, Religion, Identität. Aspekte transkultureller Prozesse*, Wiesbaden: Springer, S. 283–297.

Nullmeier, Frank (2001), »Sozialpolitik als marktregulative Politik», in: *Zeitschrift für Sozialreform*, H. 6, S. 645–667.

Nullmeier, Frank (2011), »Governance sozialer Dienste«, in: Adalbert Evers/Rolf G. Heinze/Thomas Olk (Hg.), *Handbuch Soziale Dienste*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 284–298.

Pioch, Roswitha (2008), »Diskriminierung von Migranten und Migrantinnen im deutschen Sozialstaat.«, in: Karl-Siegbert Rehberg (Hg.), *Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006*. Teilbd. 1 u. 2, Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 2037–2047.

Pott, Andreas (2018), »Migrationsregime und ihre Räume«, in: Andreas Pott/Christoph Rass/Frank Wolff (Hg.), *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?*, Wiesbaden: Springer, S. 107–139.

Pries, Ludger (2010), »(Grenzüberschreitende) Migrantenorganisationen als Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Forschung: Klassische Problemstellungen und neuere Forschungsbefunde«, in: Ludger Pries/Seynep Zegin (Hg.), *Jenseits von »Identität oder Integration«. Grenzen überspannende Migrantenorganisationen*, Wiesbaden: Springer, S. 15–60.

Pries, Ludger (2021, i.E.), »Die Zukunft einer religionssensiblen und pluralen Wohlfahrtspflege«, erscheint in: *Zeitschrift für sozialen Fortschritt*.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2020): *Vielfältig engagiert – breit vernetzt – partiell eingebunden? Migrantenorganisationen als gestaltende Kraft in der Gesellschaft*, Berlin: Studie des SVR-Forschungsbereichs 2020–2.

Sainsbury, Diane (2012), *Welfare States and Immigrant Rights*, Oxford: University Press.

Segrave, Marie (2019), »Theorizing sites and strategies of differential inclusion: Unlawful migrant workers in Australia«, in: *Theoretical Criminology* 23 (2), S. 194–210.

Scherschel, Karin (2017), »Citizenship by work? Arbeitsmarkpolitik im Flüchtlingsschutz zwischen Öffnung und Selektion«, in: Moritz Altenried/Manuela Bojadžijev/Leif Jannis Höfler/Sandro Mezzadra/Mira Wallis (Hg.), *Logistische Grenzlandschaften. Das Regime mobiler Arbeit nach dem Sommer der Migration*, Münster: UNRAST, S. 142–166.

Schmid, Josef/Mansour, Julia (2007), »Wohlfahrtsverbände: Interesse und Dienstleistung«, in: Thomas von Winter/Ulrich Willems (Hg.), *Interessensverbände in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Strünck, Christoph (2000), »Das Honorar der Advokaten. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände zwischen Interessenvermittlung und Dienstleistungsproduktion«, in: Ulrich Willems/Thomas von Winter (Hg.), *Politische Repräsentation schwacher Interessen*, Opladen: Leske und Budrich, S. 185–204.

Von Papen-Robredo, Gloria (2015), *Der Umgang mit Migration im transformierten Wohlfahrtsstaat. Programmatik und Handlungsorientierungen der Freien Wohlfahrtspflege*, Wiesbaden: VS Verlag.

Von Winter, Thomas (2019), »Schwache Interessen in Gesellschaft und Staat«, in: Katrin Toens/Benjamin Benz (Hg.), *Schwache Interessen? Politische Beteiligung in der Sozialen Arbeit*, Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 26–35.

Yildiz, Yalcin (2011), »Von der Ausländersozialarbeit zur interkulturellen Sozialen Arbeit. Pädagogischer Paradigmenwechsel zwischen provisorischer Arbeitsmigration und dauerhafter Einwanderungssituation«, in: Thomas Kunz/Ria Puhl (Hg.), *Arbeitsfeld Interkulturalität. Grundlagen, Methoden und Praxisansätze der Sozialen Arbeit in der Zuwanderungsgesellschaft*, Weinheim/München: Juventa, S. 32–43.

Die Legitimität der Menschenrechte – Die Open-Ended Working Group on Ageing der Vereinten Nationen als Testfall

Lutz Leisering

Menschenrechte (MR) sind per definitionem universell gültig. Die hohen Ratifizierungsraten globaler Menschenrechtserklärungen zeigen eine weitgehende Legitimierung der Idee der MR. Aus der Warte der Theorie der Weltgesellschaft von John W. Meyer (2009) sind MR eine zentrale Norm und Institution der Weltgesellschaft, ein Teil der Weltkultur. Tatsächlich werden in aktuellen globalen Debatten MR in der Regel als konsensuelle normative Prinzipien unterstellt. Internationale Organisationen im Rahmen der UN und darüber hinaus sehen sich den MR verpflichtet. Die *Open-Ended Working Group on Ageing* der UN (OEWGA), die seit 2011 jährlich tagt (2011 zweimal), um zu sondieren, ob es eine neue, eigenständige Menschenrechtserklärung für alte Menschen geben soll, bietet die seltene Gelegenheit, einen menschenrechtspolitischen Prozess in Echtzeit zu beobachten. Anhand einer Analyse der OEWGA argumentiere ich in diesem explorativen Beitrag, dass die Legitimität von MR weniger gesichert ist, als es scheint. Ich frage danach, wieweit die Legitimität von MR reicht und auf welchen normativen Grundlagen sie beruht. Zugrunde liegt die Annahme, dass die Einigung auf MR wesentlich eine Frage normativer Begründungen ist und nicht nur der Interessen der Staaten, wie von der »realistischen« Schule der Internationalen Beziehungen nahegelegt, oder gar ein (post-)koloniales oder westliches Machtinstrument. Während die UN *Convention on the Rights of the Child* (1989) und die *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (2006) vielfach Beachtung gefunden haben, hat die Arbeit der OEWGA bislang wenig Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit auf sich gezogen.

Der Aufsatz versteht sich als explorativer Beitrag zur Analyse globaler MR und der Weltgesellschaft. Einige Befunde sind hypothetischer Art und durch vertiefende empirische Forschung zu überprüfen. Es gibt nur wenig Literatur zur OEWGA (siehe aber rechtswissenschaftlich Mahler 2017; sozialwissenschaftlich-empirisch Herro 2017; Sciubba 2014, 2016; zum frühen Verlauf der OEWGA im UN-System siehe juristisch Poffé 2015; Vorfeld: Doron/Apter 2010), und diese deckt die Veränderungen der letzten Jahre noch nicht ab. Zudem fokussieren die Studien auf rechtliche und *politics*-Aspekte, während ich mich wissenssoziologisch auf Begründungen und Interpretationen konzentriere. Dabei stütze ich mich vor allem auf eine explorative qualitative Analyse von Dokumenten aus

der OEWGA (Herro 2017 verwendet auch quantitative Inhaltsanalyse), grauer Literatur aus der OEWGA und anderer UN-Dokumente sowie auf teilnehmende Beobachtung. Als Vorstandsmitglied von HelpAge Deutschland nehme ich seit 2019 aktiv an der OEWGA teil.[1]

Im ersten Abschnitt skizziere ich das MR-Paradigma in der globalen Politik, im zweiten diskutiere ich die spezifischen Merkmale kategorialer, gruppenbezogener Menschenrechtskonventionen, insbesondere in Hinblick auf die Kategorie alter Menschen. Im dritten Abschnitt analysiere ich Entstehung und Akteure der OEWGA und die Debatten innerhalb der Arbeitsgruppe. Im vierten Abschnitt rekonstruiere ich genauer die Interpretationen und Begründungen von MR in der OEWGA. Eine Diskussion und ein Fazit folgen.[2]

1. Menschenrechte als Bezugspunkt globaler Politik

MR mit globalem Anspruch wurden erstmals im Jahr 1948 völkerrechtlich niedergelegt, in der *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) der UN, die 1966 in Form von zwei Pakten verbindlicher gemacht wurde: dem Zivilpakt *(International Covenant on Civil and Political Rights)* und dem Sozialpakt *(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. In globalen politischen Diskursen begannen MR jedoch erst in den 1990er Jahren eine Rolle als *frame* zu spielen. Auch in der globalen Alterspolitik dominierte lange die Orientierung an Schutz, Fürsorge und medizinischer Versorgung der Alten (Sciubba 2016: 536), teilweise verbunden mit einem Problemdiskurs, bei dem Alter als problembehaftet oder gar Belastung für die Gesellschaft erscheint. Der *frame* Rechte markierte einen »Paradigmenwechsel« (Mahler 2017: 286; Herro 2017: 1), der sich graduell vollzog (zum generellen Diskurswandel innerhalb der UN in Bezug auf alte Menschen siehe Kendig u.a. 2013; zu MR für alte Menschen weltweit siehe juristisch Martin u.a. 2015).

Nach Meyer sind Menschenrechtsverletzungen erwartbar, denn im Bestreben, gut dazustehen, bekennen sich die Staaten zu MR und anderen weltkulturellen Normen, auch wenn sie diese nicht umsetzen können oder wollen. Das Ergebnis ist nicht selten »decoupling« oder »loose coupling« (Meyer 2009: 181–183)

---

1 Ich danke Dr. Jürgen Focke, Leiter Policy & Advocacy, HelpAge Deutschland (HAD), für die Kooperation bei der gemeinsamen Vertretung von HAD bei der OEWGA, Dr. Claudia Mahler, Unabhängige Expertin der UN für Altenrechte, Prof. Dr. Matthias von Schwanenflügel (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), Bridget Sleap (bis 2021 HelpAge International) und zahlreichen weiteren deutschen und ausländischen Experten und Aktivisten für Anregungen. Timotheus Brunotte danke ich für verlässliche editorische Unterstützung.

2 Dieser Beitrag folgt den zur Zeit der Niederschrift geltenden Regeln des Rats für deutsche Rechtschreibung (www.rechtschreibrat.com), gemäß denen das generische Maskulinum alle Geschlechter abdeckt.

zwischen *talk* und *action*, zwischen der Ratifizierung von Menschenrechtskonventionen und nationalen Politiken. Kritik an Menschenrechtsverletzungen und die Diagnose verbreiteten *decouplings* unterstellen, dass der Inhalt von MR klar definiert ist. Diese Eindeutigkeit hinterfrage ich in der folgenden Analyse. Ich untersuche also nicht nur, ob Akteure MR als legitim ansehen oder nicht, sondern zuvor, wie sie diese interpretieren.

Heute wird die Legitimität von MR selten grundsätzlich und offen infrage gestellt. Die *Cairo Declaration on Human Rights in Islam* von 1990 postuliert Rechte, jedoch explizit ungleiche Rechte zwischen Mann und Frau. In der Politik der Volksrepublik China mischt sich Ablehnung von MR mit alternativen Deutungen von Rechten sowie mit Relativierung durch nicht-menschenrechtliche Handlungsmaximen. Häufiger als regelrechte Ablehnung sind jedoch unterschiedliche Interpretationen von MR.

2. Alte Menschen als Gegenstand einer kategorialen Menschenrechtskonvention?

MR sind universell, wie schon der englische Name der UDHR zu erkennen gibt – universell in dem Sinne, dass sie in allen Ländern, für alle Personen und zu allen Zeiten gelten (Davy 2015: 199). Daher scheint es keinen zwingenden Grund zu geben, zusätzlich zu der UDHR und den sie umsetzenden beiden Pakten gruppenbezogene bzw. kategoriale Menschenrechtserklärungen zu erarbeiten. Trotzdem sind in der Nachkriegszeit neben die drei allgemeinen UN-Menschenrechtsdokumente sechs weitere getreten, von denen vier spezifischen sozialen Gruppen gelten: Frauen, Kindern, Wanderarbeitern und Personen mit Behinderungen. Daneben gibt es regionale Menschenrechtskonventionen (Martin u.a. 2015; Mahler 2017: 282–285), im Bereich alter Menschen vor allem die *Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons* (2015). Eine Menschenrechtskonvention für alte Menschen – *Convention on the Rights of Older Persons* (Altenrechtskonvention, ARK) – wäre ein weiteres Instrument.

Kategoriale Menschenrechtskonventionen sind ambivalent. Es gibt Argumente für und gegen sie, und einige dieser Argumente wurden auch im Rahmen der OEWGA vorgebracht. Für kategoriale Konventionen spricht, dass sie es erlauben, gruppenspezifische Bedarfe und Rechte genauer zu spezifizieren als es in allgemeinen Erklärungen möglich ist. Zudem machen kategoriale Konventionen eine Gruppe sichtbarer (so Mahler 2017: 286 in Bezug auf eine ARK) und stützen damit politische Lobbyarbeit. Die Folgen der Behindertenkonvention insbesondere in der deutschen Politik machen dies deutlich. Gegen kategoriale Konventio-

nen spricht, dass durch die gut gemeinte Hervorhebung einer speziellen Gruppe diese Gruppe potentiell stereotypisiert und viktimisiert wird. Die Zielgruppe wird so verstärkt zum Gegenstand von Juridifizierung und Bürokratisierung. Zugleich besteht die Gefahr, dass allgemeine Interessen gegenüber gruppenbezogenen Partikularinteressen ins Hintertreffen geraten. So wird der Sozialpakt, der alle Menschen betrifft, tatsächlich sehr viel weniger für Zwecke politischer Mobilisierung genutzt als kategoriale Konventionen, insbesondere die für Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderung.

Kritisch kann zudem die zunehmende Zahl kategorialer Konventionen gesehen werden. Rechtssystematisch wird von Völkerrechtlern teilweise eine übersteigerte Fragmentierung des Menschenrechtssystems befürchtet und eine Überlastung des Völkerrechts – »convention fatigue« (Sciubba 2016: 543). Nationale Regierungen befürchten hohe Folgekosten einer Konvention, wie von der deutschen Regierung infolge der Behindertenkonvention erfahren, vor allem politischen Druck, neue Maßnahmen für die betreffende Gruppe zu ergreifen, und vermehrte Berichtspflichten gegenüber den UN. Bei einer wachsenden Zahl kategorialer Konventionen ist mit Wettbewerb zu rechnen, da öffentliche Aufmerksamkeit ein knappes Gut ist. So argumentiert Sciubba (2016), dass die Behindertenlobby stärker sei als die Altenlobby.

Nach eher marginalen Erwähnungen in UN-Dokumenten markieren die *First World Assembly of the United Nations on Ageing*, Wien, mit dem *First International Plan of Action on Ageing* von 1982 und die *Second World Assembly on Ageing* mit dem *Madrid International Plan of Action on Ageing* (MIPAA, Weltaltenplan) von 2002 die ersten zentralen Thematisierungen der Altenfrage und der Rechte Alter. Die OEWGA markiert den Höhepunkt der Entwicklung.

3. Die UN *Open-Ended Working Group on Ageing*: Entstehung, Akteure, Debatten[3]

Die Initiative für die Erarbeitung einer ARK ging 2007 von lateinamerikanischen Ländern aus (Sciubba 2016: 537; de Pauw 2017: 28), noch frühere Initiativen in den Jahren 1948, 1991 und 1999 verliefen im Sande (Sciubba 2014: 468). Bereits bei der Erarbeitung der UDHR in den Jahren 1947 und 1948 setzten sich lateinamerikanische Staaten besonders für soziale Rechte ein (Davy 2014), auch für die Rechte

3 Zur OEWGA siehe https://social.un.org/ageing-working-group/index.shtml ; Dokumentationen der OEWGA finden sich bei GAROP (https://rightsofolderpeople.org/open-ended-working-group/), HAI (https://www.helpage.org/what-we-do/un-convention/) und DIMR (https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/gefoerderte-projekte/open-ended-working-group-on-ageing).

Alter. Gegründet wurde die OEWGA auf Betreiben von Argentinien und Brasilien durch die Resolution 65/182 der UN-Vollversammlung vom 21.12.2010 als »follow-up to the Second World Assembly on Ageing«:

»to establish an open-ended working group, open to all States Members of the United Nations, for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons by considering the existing international framework of the human rights of older persons and identifying possible gaps and how best to address them, including by considering, as appropriate, the feasibility of further instruments and measures«.

Die Resolution 67/139 vom 20.12.2012 stärkte diese Zielrichtung, fand aber nur minoritär Zustimmung. Der zunächst befremdlich erscheinende Terminus »Open-Ended Working Group« ist eine bei den UN eingeführte Bezeichnung für offene, wenig konsensbasierte Initiativen, die im UN-Apparat einen geringeren Status haben.

Schon zu Beginn der OEWGA gab es erhebliche Meinungsunterschiede zwischen den Staaten, ob eine ARK wünschenswert ist. Daher wird bzw. wurde lange nicht direkt über die Frage selbst verhandelt, sondern es wurde auf der 7. Sitzung 2016 entschieden, dass sich die Verhandlungen in Zukunft auf ausgewählte inhaltliche Themen fokussieren sollen, im Allgemeinen zwei Themen oder Themenblöcke, um bereichsspezifische Lücken existierender menschenrechtlicher Instrumente zu identifizieren.

Im Feld der OEWGA operiert eine Vielzahl von *Akteuren*. Akteure der OEWGA im engeren Sinne sind nur diejenigen, die einen Platz im Plenarsaal der Verhandlungen im UN-Gebäude in New York zugewiesen bekommen und Rederecht haben. Dies sind vor allem die Staaten als Mitglieder der UN, sie haben das primäre Rederecht. Die NGOs haben Bereiche und Plätze auf den Tribünen. Eine weitere Akteursgruppe sind die nationalen Menschenrechtsinstitute (NHRI), für Deutschland das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR), Berlin. Erst bei der 7. Sitzung 2016 wurde entschieden, dass NHRIs akkreditiert werden und teilnehmen können.

Die größte Akteursgruppe bilden die nationalen und internationalen NGOs, auch als »civil society actors« bezeichnet. Erst bei der 4. Sitzung 2013 waren NGOs stärker präsent und es kam zu ersten Dialogen mit den UN-Mitgliedstaaten. Die Zahl der NGOs ist ständig gestiegen. Unter den internationalen NGOs nimmt die *Global Alliance for the Rights of Older People* (GAROP) die führende Rolle ein; wichtige sind auch *Age Platform Europe*, *HelpAge International* (HAI), und global operierende national basierte NGOs, vor allem die britische *Age International (UK)*, *HelpAge Deutschland* und die internationale Abteilung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen (BAGSO, Deutschland). Eine vierte Akteursgruppe neben den Staaten, den NGOs und den NHRIs sind Akteure aus dem UN-Sys-

tem, vor allem das *UN Department of Economic and Social Affairs* (UN DESA) und das UN-Hochkommissariat für MR (OHCHR). Redeberechtigt ist auch der UN *Independent Expert on the Enjoyment of all Human Rights by Older Persons* (Unabhängiger Experte für Altenrechte), seit 2020 Dr. Claudia Mahler vom DIMR. Schließlich gibt es einen Vorsitzenden, der seit Gründung der OEWGA von Argentinien gestellt wird.

Die *Debatten* zeigen einen breiten Konsens in vielen Fragen wie auch markante Dissense (zu pro und contra im Vorfeld siehe Doron/Apter 2010). Die weltgesellschaftstheoretische Annahme einer Weltkultur bestätigend, zieht sich die Suggestion gemeinsamer Grundüberzeugungen durch die Debatten. Praktisch alle Akteure stimmen darin überein, dass demographischer Wandel eine zentrale Zukunftsherausforderung ist; dass alte Menschen ein hohes Gut sind und mehr für sie zu tun ist; und dass allen Menschen Teilhabe zu ermöglichen ist, manifest in Formeln wie »society for all ages« und »life course approach«.

Der Hauptdissens bezieht sich auf die Frage, ob es eine ARK geben soll oder nicht. Die primäre Argumentationsfront liegt zwischen Befürwortern, die Lücken in vorliegenden Menschenrechtskonventionen diagnostizieren und daraus die Notwendigkeit einer ARK ableiten, und Gegnern, die nur Umsetzungsmängel existierender Konventionen sehen, weshalb eine neue Konvention entbehrlich sei, sowie Gegnern, die MR generell ablehnen oder alternative Strategien verfolgen. Entsprechend zieht sich die Suche nach Lücken (*gaps*) durch viele Diskussionen – ein Beispiel wäre die Abwesenheit des auch für alte Menschen wichtigen Themas Digitalisierung in früheren Menschenrechtskonventionen.

Ein weiterer Dissens betrifft den rechtlichen Status eines möglichen neuen Dokuments. Ist ein rechtlich bindendes Dokument, also eine ARK, erforderlich, oder genügt ein Dokument ohne Rechtsbindung, vor allem die MIPAA, zumal deren Neufassung im Jahre 2022 ansteht (so die Position Ungarns)? Einige Gegner einer ARK wenden sich generell gegen eine fortschreitende Fragmentierung des UN-Menschenrechtssystems. Dem halten Befürworter die Mobilisierungsfunktion einer eigenen, altenbezogenen Konvention entgegen. Ein wiederkehrender prozessualer Dissens betrifft das Mandat der OEWGA. Naturgemäß legen Gegner einer ARK, etwa Russland, das Mandat eng aus. Gegner lehnen auch *outcome documents* der Sitzungen ab, während Befürworter solche Dokumente fordern, um erreichte Teilkonsense festzuhalten und von dort aus weiterarbeiten zu können.

Die meisten Staaten lehnen eine ARK ab, aus ganz unterschiedlichen Gründen. Gegen eine ARK sprechen sich unter anderem Russland, China, USA, der Heilige Stuhl, Kamerun und Schweden aus, was auch auf unterschiedliche Verständnisse von MR zurückgeht (dazu unten mehr). Deutschland und andere europäische Länder, auch die EU, sind unentschieden. Die EU hatte bei der 3. Sitzung 2012 sogar signalisiert, dass eine ARK und daher auch eine Fortführung der

OEWGA nicht nötig sei; erst auf der 7. Sitzung 2016 öffnete sich die EU. Gemischt sind die Positionen innerhalb der einflussreichen Gruppe der 77 (G77), zu der auch China gehört. Für eine ARK sprechen sich insbesondere lateinamerikanische und afrikanische Länder aus. Tendenziell gehen die Ablehnungen durch Regierungen zurück, und zuletzt nahm die Präsenz höherrangiger UN-Vertreter zu.

4. Heterogene Interpretationen und Begründungen von Menschenrechten in der *Open-Ended Working Group on Ageing*

Die Analyse hat gezeigt, dass es keinen Konsens über eine Menschenrechtskonvention für alte Menschen gibt. Dies könnte einfach bedeuten, dass Akteure keinen Bedarf für eine zusätzliche Menschenrechtskonvention sehen. Die Debatte über eine ARK gibt jedoch auch zu erkennen, dass MR von einigen Akteuren grundsätzlich infrage gestellt oder unterschiedlich interpretiert werden. Die Annahme einer geteilten Weltkultur ist also zu relativieren. Es gibt (einige wenige) Akteure, die MR generell und explizit *delegitimieren*, und es gibt (mehr) Akteure, die MR grundsätzlich anerkennen, sie jedoch anderen Normen *nachordnen*, etwa dem Ziel des Wohlergehens der Alten. Daneben gibt es nicht-menschenrechtbasierte Konzepte von Alten- und Entwicklungspolitik, die MR schlicht nicht erwähnen, ohne sie explizit zurückzuweisen (*Indifferenz*). Außerdem werden MR unterschiedlich *interpretiert*, das heißt es geht nicht nur um die Achtung oder Missachtung von MR und *decoupling*. Der statische Weltkulturbegriff von Meyer ist also zu dynamisieren und stärker handlungstheoretisch zu fassen.

Konkurrierende Interpretationen von Menschenrechten

Fünf Interpretationen von MR können rekonstruiert werden: eine kollektivistische Interpretation (1) und vier Varianten einer individualistischen Interpretation (2a–2d). Hinzu treten altenpolitische Konzepte, die nicht oder nur nachgeordnet menschenrechtsbasiert sind (3). Die Grenzen zwischen den Konzepten sind fließend. So klingen Elemente der kollektivistischen Interpretation auch in einer Variante der individualistischen Interpretation sowie in nicht oder nur nachgeordnet menschenrechtsbasierten Konzepten an.

(1) MR als *kollektive Entwicklung*: Davy (2014) hat für das Recht auf soziale Sicherung gezeigt, dass bis in die frühen 1990er Jahre im UN-Menschenrechtssystem eine kollektive Deutung vorherrschte: soziale Sicherung bedeute, die volkswirt-

schaftliche Entwicklung voranzutreiben, wodurch sich im Laufe der Zeit der Lebensstandard von immer mehr Menschen erhöhe. Eine solche kollektive Interpretation klingt auch in der OEWGA bei einigen Ländern in Bezug auf Leistungen für alte Menschen an: dass sie im Interesse und zum Wohle der Alten handeln, dass sie viel für Alte tun, und dass alte Menschen in ihrem Land eine hohe Wertschätzung genießen. So betonten Russland, Singapur und Saudi-Arabien, dass alte Menschen vom Wirtschaftswachstum profitieren und dass in ihrem Land die soziale Infrastruktur für alte Menschen – Krankenhäuser, Pflege, Wohnungen usw. – ausgebaut werde.

Ein solches technokratisches Verständnis von MR ist rein *outcome*-orientiert, zielt auf das Wohlergehen Alter, ohne Partizipation und individuelle Rechtsansprüche der Betroffenen vorzusehen. Eine neue Konvention erscheint dann als entbehrlich; das Instrument der Wahl ist der Weltaltenplan (MIPAA), der Rechte erwähnt, aber primär entwicklungsorientiert ist und einen schwächeren völkerrechtlichen Status hat. Im *outcome*-orientierten Verständnis von MR zeigt sich das Fortleben älterer, auf Versorgung und Schutz statt MR zielender Strategien globaler Altenpolitik.

(2) MR als *individuelles Anrecht*: Dieses in westlichen Demokratien heute dominante Verständnis von MR wird insbesondere von NGOs und von NHRIs vertreten und liegt der Forderung nach einer ARK zugrunde. Mit einem solchen Menschenrechtsverständnis verbinden sich Elemente, die im kollektiven Verständnis fehlen oder gerade vermieden werden sollen, nämlich die Betonung des Individuums und der gleichen Würde aller alter Menschen, institutionell abgesichert durch Mechanismen der *accountability* und des *monitoring*.

Neben der Basisvariante (2a) ist eine Unterform des individualisierenden Verständnisses von MR rekonstruierbar, das die Basisvariante in spezifischer Weise verengt. Man könnte von einem *subjektivistischen* Menschenrechtsverständnis sprechen (Variante 2b). Dieses klingt weniger im Plenum an als in schriftlichen Stellungnahmen und begleitenden kleineren Arenen, den *side events*, und in Deutschland in den vorbereitenden Sitzungen der deutschen Akteure mit dem DIMR und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Hier werden MR primär als Ermöglichung von Autonomie und Selbstbefähigung verstanden, mit Stoßrichtung gegen Fremdbestimmung durch Institutionen und Professionen. Das Individualistische der MR wird nicht im individuellen Anspruch auf Erfüllung individueller Lebensbelange gesehen, sondern im Anspruch auf eigene Gestaltung dieser (*agency*). Autonomie, Partizipation und *voice* der Betroffenen sind die zentralen Prinzipien, obwohl diese als Termini weder im Zivilpakt noch im Sozialpakt vorkommen (im Zivilpakt bezieht sich »self-determination« nur auf Völker, nicht Individuen; Artikel 1(1)). Diese Prinzipien

können aber als spezifische Generalisierung der im Zivilpakt enthaltenen Freiheitsrechte verstanden werden. Die partizipative Dimension wird etwa durch Erhebungen der Wünsche alter Menschen im globalen Süden untermauert (so die Studie von HAI 2019). Statt starke Institutionen zu fordern, die individuelle Anspruchsrechte gut umsetzen, werden autonomiewahrende oder -schaffende und partizipative Prozeduren gefordert, auch für Menschen mit extremen Einschränkungen wie Demenz, Pflegebedürftigkeit oder starker Behinderung.

Eine radikale, *hypersubjektivistische* Variante (2c) wird von einigen Menschenrechtsaktivisten vertreten, die bereits für die Behindertenkonvention gekämpft haben und eine generelle De-Institutionalisierung fordern, so von Tina Minkowitz, die auch in der OEWGA aktiv ist.

Zudem gibt es eine *amelioristische* Variante des individualistischen Menschenrechtsverständnisses (2d). Wie das kollektivistische Verständnis ist diese Variante *outcome*-orientiert und zielt primär auf Steigerung des Wohlergehens alter Menschen. Während die kollektive Variante besonders von autoritären Regierungen vertreten wird, klingt die amelioristisch-individualistische Variante besonders bei NGOs aus dem globalen Süden an. Sie verweisen auf verbreitete Armut, Krankheit und Benachteiligung alter Menschen in ihren Ländern und sehen (im Unterschied zur kollektiven Variante) den Kampf um individuelle soziale Rechte als Motor des Kampfes um Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse und um Anerkennung.

In der Grundformel der UN-Menschenrechtsdogmatik, dass die Staaten eine Pflicht zu »respect, protect and fulfill« der MR haben, verweist das Element »fulfill« (Gewährleistung) von MR auf *outcomes*. *Outcome*-orientierte Verständnisse von MR betonen einseitig die durch »fulfilling« der MR zu erwartenden Veränderungen der Lebensverhältnisse, wobei die Rechtsdogmatik nur als Vehikel oder Symbol gesehen wird, bis hin zur gänzlichen Ablösung der Forderung nach Verbesserung der Lebensverhältnisse von individuellen MR in der kollektiven Variante. Die individualistische Variante unterschätzt auch den Spielraum der Staaten im Prozess des »fulfilling« (siehe Mahler 2017: 281).

(3) Die Grenzen zwischen einem kollektiven Menschenrechtsverständnis und »*nicht-* oder *nur nachgeordnet menschenrechtsbasierten*« altenpolitischen Konzepten sind fließend. Es gibt ein Kontinuum, das von Ablehnung von MR über Akzeptanz mit kollektiver Deutung der MR zu Indifferenz und explizitem Plädoyer für alternative Handlungsmaximen reicht. So erwähnen mehrere Staaten den Menschenrechtsbegriff gar nicht, sondern sprechen von guter Politik für die Alten. Neben Russland, Singapur und Saudi-Arabien erwähnen auch Indien und Vietnam den Terminus »Rechte« nicht oder kaum. In Stellungnahmen der Volksrepublik China klingt an, dass MR nicht per se abgelehnt werden, dass aber

die kollektive sozioökonomische und infrastrukturelle Entwicklung Vorrang hat. Einige christliche und islamische Akteure lehnen MR bzw. gleiche MR für alle generell ab.

Engführungen des menschenrechtlichen Diskurses

Das individualistische Menschenrechtsverständnis wird vor allem durch *Menschenrechtler* ausgearbeitet, die eine markante Akteursgruppe in der OEWGA darstellen und in den NHRIs, in größeren NGOs mit eigenen Menschenrechtsreferenten und teilweise in den Stäben der Regierungen zu finden sind. Die Gruppe der Menschenrechtler ist besonders einflussreich, weil sie eine eigene epistemische Gemeinschaft bilden, die die drei genannten Teilgruppen überspannt und weil sie für die Formulierung von Menschenrechtserklärungen unverzichtbar sind. Menschenrechtler sprechen eine eigene, hermetische und selbstreferentielle Sprache. Ihre Konzepte und Argumentationsstrukturen zeigen spezifische Engführungen: Prozeduralisierung, Ausblendung struktureller Kontexte, normative Unterbestimmtheit, und Verdrängung der Grenzen von MR.

Erstens fällt eine starke prozedurale Orientierung auf, also eine Betonung von Partizipation und Zugang, während die Frage der Wirkungen auf die Lebenslage der Betroffenen (»outcomes«) im Hintergrund bleibt. Soweit Menschenrechtler überhaupt Institutionen jenseits des Rechtssystems ansprechen, werden prozedurale Prinzipien wie *voice*, Partizipation, Transparenz und *accountability* gefordert, unter Hintanstellung der Leistungsfähigkeit der Institutionen für die Rechtsträger und Klienten, etwa der Qualität der Pflege bei pflegebedürftigen Alten.

Zweitens heben Menschenrechtler stark auf Zuschreibungen und Diskriminierungen ab, während strukturelle einengende Kontexte – sozioökonomische Schichten und Klassen, fiskalische Bedingungen und kulturelle Strukturen wie hinduistische oder islamische Ordnungen – ausgeblendet oder marginalisiert werden. Der *General Comment* Nr. 20 der UN zum Sozialpakt zum Thema Diskriminierung tut sich merklich schwer, zwischen (illegitimer) Diskriminierung und (potenziell legitimer oder durch bloße Einräumung von Rechtsansprüchen kaum veränderbarer) struktureller Ungleichheit zu unterscheiden. Im Zusammenhang damit, dies die dritte Engführung, werden unterschiedliche Wertvorstellungen in Bezug auf legitime und illegitime Ungleichheit nicht thematisiert. Jenseits der allgemeinen prozeduralen Normen und einer pauschalen Gleichheitsnorm fehlen spezifische Normen sozialer Gerechtigkeit.

Viertens werden Grenzen und Einschränkungen von MR wenig reflektiert: die Begrenzung von Rechten durch Rechte anderer Menschen, durch andere Rechte, durch andere Handlungsmaximen und durch kollektive Bedingungen wie fiskalische und staatliche Stabilität. In Bezug auf COVID-19 wurden schlicht massenhafte Rechtsverletzungen alter Menschen konstatiert, ohne Kontextualisierung und ohne Abwägung zwischen Freiheitsrechten, dem Recht auf Leben und Schutzzielen der Politik. Die ubiquitären Defizite der Rechtsumsetzung werden durch Semantiken des »noch nicht« überdeckt. Dies spiegelt den Glauben an sozialen Fortschritt, der von Meyer als ein Prinzip der Weltkultur bezeichnet wird und im Sozialpakt (Art. 2(1)) durch die Klausel der *progressive realization* der Rechte gedeckt wird. Zudem wird übersehen, dass die meist vagen Formulierungen von Standards den Gehalt mancher Rechte aushöhlen (vgl. Davy 2015).

Ambivalente Begründungen von Menschenrechten

Die unterschiedlichen Interpretationen von MR gehen einher mit unterschiedlichen Begründungen. Die Legitimität der MR ist unsicher auch aufgrund ambivalenter Begründungen, in dreifacher Hinsicht.

(1) Einige Begründungen von MR berufen sich auf *zusätzliche normative Prinzipien*, die zum Teil stärker als MR sind und so deren Legitimität stärken, aber auch spezifische interpretatorische Engführungen von MR beinhalteten. So berufen sich kollektivistische und amelioristisch-individualistische Interpretationen auf »Entwicklung« und Wohlstand als Leitideen, subjektivistische Interpretationen auf »Autonomie« und Subjektivität.

(2) Menschenrechtler begründen eine ARK auch in anderer Hinsicht nur sekundär. Sie setzen sich nicht mit alternativen Positionen auseinander – vor allem mit technokratisch auf Entwicklung statt Rechte zielenden Positionen –, sondern begründen MR *selbstreferentiell*: Lücken in existierenden menschenrechtlichen Instrumenten zeigten die Notwendigkeit einer Altenkonvention. Die Legitimität von MR als solche wird also unterstellt statt begründet. Selbstreferentialität nutzt die allgemeine Legitimität von MR, kann aber den Kampf für eine ARK gegenüber Akteuren schwächen, die MR nicht oder nur nachgeordnet stützen.

(3) Ambivalente Folgen für die Legitimität der MR hat auch die Tatsache, dass die OEWGA *wirtschaftliche und soziale Rechte* (im Folgenden kurz: soziale Rechte) in größerem Umfang behandelt als zivile und politische Rechte (so schon zu Beginn, siehe Mahler 2013: 22; belegt anhand quantitativer Inhaltsanalyse durch

Herro 2017: 5–9). Soziale Rechte sind mobilisierungsstark, auch weil sie anfällig für ein Verwischen von Rechten und welfare outcomes sind. Generell werden im UN-Menschenrechtssystem soziale Rechte häufiger adressiert als zivile und politische Rechte, auch in Bezug auf alte Menschen (Herro 2017: 11) – dies wohl auch, weil soziale Forderungen für autoritäre Regime unkritischer sind als zivile und politische Rechte. Insoweit stärkt der Fokus auf soziale Rechte die OEWGA. Zugleich unterscheiden sich soziale von zivilen und politischen Rechten dadurch, dass sie ausgeprägtere Interventionen des Staates erfordern, nämlich die Schaffung institutioneller Infrastruktur und die Erbringung von Leistungen, während bei zivilen und politischen Rechten die Rechte selbst die Leistung sind.

Der Fokus auf soziale Rechte kann auch den älteren Problemdiskurs nähren (Herro 2017: 11), also die Sicht des Alters als defizitäre und problembehaftete Phase, die staatliche Fürsorge für alte Menschen nötig macht. Im Kampf um die Behindertenkonvention gingen einige Akteure, die ein subjektivistisches Verständnis von Menschenrechten haben, auf Distanz zu sozialen Rechten und wohlfahrtsstaatlicher Politik, weil dies gerade das sei, wogegen sie kämpften (Herro 2017: 12).

5. Diskussion und Fazit: die Logik normativer Mobilisierung und ihre Grenzen

Der Artikel hat die Reichweite der Legitimität und die Begründungen von MR anhand der OEWGA exploriert, mit zwei Hauptergebnissen: Die MR genießen eine hohe, wenn auch nicht uneingeschränkte Legitimität, auch jenseits von Staateninteressen; und MR unterliegen heterogenen Interpretationen und ambivalenten normativen Begründungen, die den Inhalt und die Wirkmacht von MR schwächen können. Diese Befunde belegen Meyers neoinstitutionalistische Theorie einer sowohl durch Universalismus als auch *decoupling* geprägten Weltkultur und relativieren den »realistischen« Ansatz der Internationalen Beziehungen (zu letzterem ähnlich Sciubba 2014: 473, 2016: 545). Zugleich legen die Befunde eine Weiterentwicklung des Meyerschen Weltkulturbegriffs nahe.

Unter den weltkulturellen Normen kommt den MR eine besonders wirkmächtige Rolle zu. Nur wenige Akteure lehnen MR generell und explizit ab; viele lehnen nur eine spezielle Konvention für alte Menschen ab. Allerdings ist auch dabei oft eine Distanz oder Indifferenz gegenüber MR generell erkennbar. Die Akteure des globalen Südens, sowohl die Regierungen als auch die NGOs, sehen MR als ein wesentliches eigenes politisches Instrument und nicht als koloniale oder post-koloniale Herrschaftsstrategie des globalen Nordens. Südlichen NGOs sind

internationale Arenen generell und auch im Fall der OEWGA besonders wichtig, weil ihre Regierungen oft schwach sind.

Das Beispiel der OEWGA zeigt aber auch die Grenzen der Legitimität der MR. Die Idee der MR für Alte wird nicht universell geteilt: es gibt (wenige) explizite Gegner (insbesondere den Heiligen Stuhl) und (mehr) Akteure, die MR in ihren Begründungszusammenhängen schlicht nicht erwähnen (Indifferenz) oder anderen Handlungsmaximen Vorrang einräumen, vor allem dem Ziel kollektiver sozioökonomischer und infrastruktureller Entwicklung. Insoweit ist Meyers Annahme einer universell geteilten Weltkultur zu relativieren.

Welche Faktoren beeinflussen den Kampf um eine ARK? Die *Logik normativer Mobilisierung* in der globalen Politik erweist sich als wesentlicher Legitimitätsmotor. Ähnlich betont Sciubba (2014: 474, 2016: 545) »norm diffusion« und »mobilizing structures« als Triebkräfte. Ideengeleitete globale Akteure entwickeln eine relative Selbstständigkeit gegenüber den Staaten, gestützt durch die Berufung auf weltkulturelle Normen und operativ getragen durch komplexe Formen multiakteurieller globaler *governance*. Teil der Logik normativer Mobilisierung ist auch das bemerkenswerte Verwischen (*blurring*) der Statusgrenzen zwischen Akteuren: NGOs nehmen direkt teil an der Formulierung der Konvention, obwohl es um ein genuines rechtliches Dokument einer Staatengemeinschaft, der UN, geht. Das war zuerst bei der Behindertenkonvention der Fall (Sciubba 2016: 539, 541) und kann als *regulatory capture* durch eine soziale Bewegung gedeutet werden. Grenzverwischungen zeigen sich auch in der zunehmenden formellen wie faktischen Beteiligung der NHRIs, die statusmäßig zwischen Regierungen und NGOs stehen und inhaltlich die NGOs stützen, und in der Rolle des Unabhängigen Experten für Altenrechte der UN, der ebenfalls eine Brückenfunktion zwischen Regierungen und NGOs einnimmt.

Jolly u.a. (2009) sprechen von den »drei UN«. Die erste UN sind die Staaten und ihre Vertretungsorgane in den UN; die zweite UN sind die UN-Sekretariate, Nebenorgane (wie das OHCHR) und Sonderorganisationen wie die Internationale Arbeitsorganisation oder die Weltbank; und die dritte UN sind die NGOs, unabhängige Kommissionen und Experten. Bei der OEWGA zeigt sich, dass die Grenze zwischen erster und dritter UN verwischt, und auch die zweite UN (hier vor allem: die OHCHR und UN DESA) nähert sich der dritten UN an.

Neben der Logik normativer Mobilisierung spielen naturgemäß *Staateninteressen* eine Rolle, deren Wirkmacht jedoch beschränkt ist und die durch normative Mobilisierung umdefiniert werden können.

Ein weiterer Bedingungsfaktor sind *Opportunitätsstrukturen* und *timing*. Hemmend wirkte sich anfangs aus, dass die OEWGA im Schatten der globalen Finanzkrise von 2008/2009 startete. Positiv, wenn auch schwer messbar, wirkten sich in den 2010er Jahren globale Prozesse aus, die Universalismus und Inklusivität be-

tonten, vor allem die Agenda 2030 mit den nachhaltigen Entwicklungszielen. Aktuell hat die COVID-19-Krise soziale Fragen, auch MR, reaktualisiert. In der 11. Sitzung der OEWGA (2021) war COVID-19 das beherrschende Thema.

Daneben spielt auch die »*Sache*« (*issue*), um die es geht, eine Rolle (Sciubba 2014: 465). Im Vergleich zu Behinderung ist der objektive Problemhintergrund der Altenfrage, das demographische Altern der Bevölkerung, abstrakt. Zudem überschneidet sich die Gruppe der Alten erheblich mit der Gruppe der Menschen mit Behinderung. Des Weiteren waren beim Kampf um eine Behindertenkonvention Betroffene (Menschen mit Behinderung) sichtbar in den Staatendelegationen vertreten (Sciubba 2016: 541), was bei der Altenfrage nicht möglich ist, da alte Menschen nicht mehr im aktiven Dienst sind. Insgesamt ist der »objektive« Problemkern bei der Altenfrage weniger greifbar, da viele alte Menschen keine spezifischen Einschränkungen haben, so dass letztlich nur das amorphe Phänomen des *ageism* als Kernproblem bleibt (zum Ursprung des Begriffs siehe de Pauw 2017: 30–32). De Pauw (2017: 45) sieht *ageism* und Diskriminierung aufgrund von Alter als Kern der Verletzungen der Menschenrechte alter Menschen und Grund für eine ARK. Zu Nichtdiskriminierung liegt allerdings schon der *General Comment* Nr. 20 zum Sozialpakt vor, der in Artikel 29 speziell Alter anspricht. Der *Global Report an Ageism* der WHO (2021) wird in der aktuellen OEWGA-Bewegung rezipiert und verweist auf eine ARK als eine Strategie gegen *ageism* (2021: 103–104).

Die Dynamik normativer Mobilisierung wird greifbar in dem (wenn auch sehr langsam) wachsenden Gewicht der OEWGA: im Statusgewinn der OEWGA innerhalb der UN trotz überwiegender Ablehnung einer ARK durch die Regierungen, im Rückgang der Ablehnungen durch Regierungen, in der Vervielfachung und Intensivierung der Teilhabe von NGOs, in der Hinzuziehung der NHRIs, sowie in der zunehmenden Präsenz höherrangiger UN-Vertreter. Auch die erstmalige Ernennung eines Unabhängigen Experten für Altenrechte durch die UN im Jahre 2014 war wichtig. Die Faktoren, die zum Erfolg des Kampfes um eine Behindertenkonvention geführt haben, fehlten in den ersten Jahren der OEWGA (so die frühen Analysen zum Beispiel von Sciubba 2016; Herro 2017), haben sich aber, so unser Befund zum heutigen Stand, nach und nach eingestellt. Dazu zählen eine Vertiefung des Netzwerkes der NGO-Bewegung für eine Altenkonvention, die zunehmende Einheit der Bewegung, verstärkte Allianzen mit anderen Akteuren, und die Unterstützung durch das UN-Hochkommissariat für MR (OHCHR). Letzteres hat zur 11. OEWGA-Sitzung eine Analyse der vorliegenden Menschenrechtsdokumente der UN vorgelegt und daraus das Erfordernis einer ARK abgeleitet (OHCHR 2021).

Die Legitimität der MR bleibt jedoch unsicher aufgrund heterogener Interpretationen und ambivalenter Begründungen. MR werden sehr unterschiedlich interpretiert. Ich habe kollektivistische und individualistische Interpretationen un-

terschieden, letztere in vier Varianten. Die Heterogenität der Interpretationen ermöglicht Konsens und Koalitionen zwischen heterogenen Akteuren, dünnt aber den Gehalt der MR durch abstrakte, deutungsoffene Formulierungen tendenziell aus. Manche Interpretationen beziehen sich nur pro forma auf MR, drücken faktisch eine Ablehnung dieser aus. Insoweit ist Meyers Annahme einer Weltkultur zu dynamisieren und stärker konstruktivistisch zu fassen. Zudem werden MR durch ambivalente Begründungsformen – Heranziehen diverser zusätzlicher normativer Prinzipien, Selbstreferentialität menschenrechtlicher Diskurse, und den Fokus auf wirtschaftliche und soziale Rechte – zum Teil gestärkt, zum Teil aber auch geschwächt.

Alles in allem ist die Legitimität universeller MR also voraussetzungsvoll, abhängig von Akteurskonstellationen, von Opportunitätsstrukturen, von der Zielgruppe einer kategorialen Konvention, und – so der Fokus dieses Beitrags – von den Begründungen und Diskursen, die sich um MR ranken, und der Konsens- und Allianzfähigkeit unterschiedlicher Begründungen.

Was konkret die OEWGA angeht, so steht sie derzeit an einem Wendepunkt. Einige NGOs befürchten, dass wenn nach über zehnjähriger Tagung nicht bald eine Entscheidung für eine ARK fällt, die OEWGA im Sande verläuft. Gegen jahrelangen Widerstand der Mehrheit der Staaten könnte die Logik normativer Mobilisierung durch NGOs, NHRIs und UN-interne Akteure (OHCHR, UN DESA) möglicherweise eine ARK herbeiführen.

Literatur

Davy, Ulrike (2014), »How Human Rights Shape Social Citizenship: On Citizenship and the Understanding of Economic and Social Rights«, in: *Washington University Global Studies Law Review*, 13, 201–263.

Davy, Ulrike (2015), »Der ›Universalismus‹ der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: Die Arbeit am Konsens, 1946–1948«, in: Bettina Heintz/Britta Leisering (Hg.), *Menschenrechte in der Weltgesellschaft. Deutungswandel und Wirkungsweise eines globalen Leitwerts*, Frankfurt und New York: Campus Verlag, S. 198–235.

De Pauw, Marijke (2017), »Global Population Aging from a Human Rights Perspective: The Need for a UN Convention on the Rights of Older Persons«, in: *Global Europe: Basel Papers on Europe in a Global Perspective No. 114*, Basel: University of Basel.

Doron, Israel/Apter, Itai (2010), »The Debate Around the Need for an International Convention on the Rights of Older Persons«, in: *The Gerontologist*, Jg. 50, H. 5, S. 586–593.

HAI (2019), *Living, not Surviving: What Older People Say about their Rights to Social Protection and Social Security, and to Education, Training, Lifelong Learning and Capacity Building*, London: HAI.

Herro, Annie (2017), »The Human Rights of Older Persons: The Politics and Substance of the UN Open-Ended Working Group on Ageing«, in: *Australian Journal of Human Rights*, Jg. 23, H.1, S. 90–108.

Jolly, Richard/Emmerij, Louis/Weiss, Thomas (2009), *UN Ideas That Changed the World*, Indiana University Press: Bloomington and Indianapolis.

Kendig, Hal/Lucas, Nina/Anstey, Kaarin J. (2013), »Thirty Years of the United Nations and Global Ageing: An Australian Perspective«, in: *Australasian Journal on Ageing*, Jg. 32, H. 2, S. 28–34.

Mahler, Claudia (2013), *Menschenrechte: Keine Frage des Alters?* Berlin: DIMR.

Mahler, Claudia (2017), »Wie steht es um die Menschenrechte Älterer? UN Open-ended Working Group on Ageing – Rück- und Ausblick«, in: *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie*, Jg. 50, H. 4, S. 281–286.

Martin, Claudia/Rodríguez-Pinzón, Diego/Brown, Bethany (2015), *Human Rights of Older People: Universal and Regional Legal Perspectives*, Heidelberg: Springer.

Meyer, John W. (2009), *World Society*, Oxford: Oxford University Press.

OHCHR (2021), »Update to the 2012 Analytical Outcome Study on the Normative Standards in International Human Rights Law in Relation to Older Persons«, Working paper, https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eleventh/OHCHR%20HROP%20working%20paper%2022 %20Mar%202021.pdf

Poffé, Léon (2015), »Towards a New United Nations Human Rights Convention for Older Persons«, in: *Human Rights Law Review*, Jg. 15, H. 3, S. 591–602.

Sciubba, Jennifer D. (2014), »Explaining Campaign Timing and Support for a UN Convention on the Rights of Older People«, in: *The International Journal of Human Rights*, Jg. 18, H. 4–5, S. 462–478.

Sciubba, Jennifer D. (2016), »Securing Rights in the Twenty-First Century: A Comparison of the Disability and Older Persons‹ Rights Conventions«, in: *Journal of Human Rights*, Jg. 15, H. 4, S. 533–549.

WHO (2021), *Global Report on Ageism*, Geneva: WHO.

Teil III: Policy-Analyse, Verwaltungswissenschaft und Methoden

Wissenspolitologie als Beitrag zur Entwicklung interpretativer Policy-Analyse

Hubert Heinelt

Einleitung

Frank Nullmeier hat mit seinem Beitrag zum Sonderheft 24 der Politischen Vierteljahresschrift (Héritier 1993), der den Titel *Wissen und Policy-Forschung* (Nullmeier 1993) trägt, den Grundstein für die Entwicklung eines Ansatzes in der Policy-Analyse gelegt, der sich der im Zuge des »argumentative turn« in der Policy-Forschung (Fischer/Forester 1993) und dem »cognitive turn in political science« (Nullmeier u.a. 2011) seit Ende der 1980er Jahre herausbildenden interpretativen Policy-Analyse zurechnet (vgl. dazu u.a. Nullmeier 1997, 2013). Dieser als Wissenspolitologie bezeichnete Ansatz bezieht sich auf Fragen der »erfolgreichen intersubjektiven Bearbeitung der Wissensprobleme, die sich im Rahmen eines politischen Problembearbeitungsprozesses stellen« (Saretzki 2007: 119 f.). Dieser Ansatz geht davon aus, dass sich politische Auseinandersetzungen weder auf Interessen- und Machtkonflikte noch auf eine von solchen Konflikten losgelöste kommunikative Klärung der Geltung bestimmter Kausalannahmen und normativer Orientierungen reduzieren lassen (vgl. Nullmeier und Rüb 1993: 26). Vielmehr bedarf es für die Ausbildung von Interessen einer sinnhaften Erschließung dessen, was in einem gegebenen Kontext erstrebenswert und auch auf eine bestimmte Weise zu erreichen ist – was auf die Notwendigkeit verweist, Kausalannahmen und normative Orientierungen zu entwickeln. Wissen ist danach insofern mit Interessen verknüpft, als Interessen und ein von ihnen geleitetes Handeln Vorstellungen davon voraussetzen, was realisierbar ist – und dies setzt die Interpretation des jeweiligen Kontextes sowie die Konstruktion von Handlungsmöglichkeiten und -zielen voraus (vgl. auch Nullmeier 2013: 25 f.). Oder anders ausgedrückt: Wir können erst wissen, was wir wollen, wenn wir wissen, wer wir in einem bestimmten Kontext sind und was wir in ihm erreichen können. Damit ist dieser Wissensbegriff anschlussfähig an das Ideenverständnis von Vivien A. Schmidt, nach dem »all interests are ideas, and ideas constitute interests« (Schmidt 2008: 317).

In diesem Zusammenhang gilt, dass die Ausübung von Macht sich zumindest in demokratisch verfassten politischen Systemen einem doppelten Test (wie Rüb 2006: 347) zu stellen hat. Zum einem ist nachzuweisen, dass die Ausübung von

Macht auf der Basis der Kausalannahmen *effektiv* wirksam ist, die für ihre Begründung ins Feld geführt worden sind, und zum anderen ist die *Legitimität* der Machtausübung unter Beweis zu stellen – und zwar mit Bezug auf die normativen Ziele, die durch die Ausübung von Macht zur Geltung gebracht werden sollen. So entwickelte Interessen und gerahmte Macht wirken ihrerseits auf kommunikative Interaktion in politischen Auseinandersetzungen zurück – was bedingt, dass diese nicht in einer interessen- und machtfreien Sphäre stattfindet.

Eine kommunikative Auseinandersetzung um die Geltung »guter Gründe« mit dem Ziel, die Welt in der einen oder anderen Weise sinnhaft zu erschließen, mag begrifflich mit Vorstellungen einer mit zivilgesellschaftlichen Strukturen verkoppelten diskursiven Öffentlichkeit verknüpft sein, deren Erwartungen im Hinblick auf die durch kommunikative Interaktion bewirkte epistemische Qualität sehr hoch sind. Einer solchen »leitbildorientierten Variante« bzw. »leitbildverhafteten« Position zivilgesellschaftlich vermittelter diskursiver Öffentlichkeit (à la Habermas) ist aus der Perspektive der Wissenspolitologie indes nicht unbedingt zu folgen, weil Reflexionen über Bedingungen und Grenzen einer so verstandenen diskursiven Öffentlichkeit »Gedankenexperimente« (Nullmeier 1991: 18) bleiben. Außerdem sind aufgrund »einer nicht-kontextualistischen, rationalistischen Sichtweise von Diskursen […] die […] Bedingungen einer funktionsfähigen autonomen Öffentlichkeit recht anspruchsvoll« (Nullmeier 1991: 18).

Dieser Einschätzung wird in den weiteren Ausführungen gefolgt, was bedingt, dass die Erwartungen, die mit Wissen und den sich aus ihm ergebenden Geltungsansprüchen verbunden sind, im Kontext der im Folgenden dargelegten Überlegungen deutlich niedriger ausfallen als bei einer »leitbildverhafteten« Position zivilgesellschaftlich vermittelter diskursiver Öffentlichkeit: Nach einer (von Nullmeier im gerade angeführten Zitat nahegelegten) »kontextualistischen« Sichtweise von Diskursen bringen diese Wissen und sich daraus ergebende Sinnhaftigkeit von Handeln in bestimmten Handlungszusammenhängen hervor – was bedeutet, dass das, was in einem Interaktionskontext als »guter Grund« gilt, in anderen als blanker Unsinn belächelt werden mag.

Gleichwohl ist davon auszugehen, dass es bei der »intersubjektiven Bearbeitung [von] Wissensproblemen« darum geht, dass mittels kommunikativer Prozesse Handlungsoptionen und ihre jeweiligen Folgen überhaupt so erschlossen werden müssen, dass kollektiv verbindliche Entscheidungen möglich und – was für demokratisch verfasste politische Systeme zentral ist – begründbar und dadurch legitimiert werden. Die mit entsprechenden kommunikativen Prozessen verbundene Interpretation und Auswahl von als handlungsrelevant erachteten Informationen steht im Zusammenhang mit dem, was als Wissen verstanden wird. Dabei wird davon ausgegangen, dass Wissen über Handlungs-

optionen und -folgen bei jedweder Form politischer Entscheidungen eine Rolle spielt.

Die fraglichen Formen politischer Entscheidungen reichen von Mehrheitsentscheidungen über durch diese legitimiertes hierarchisches Verwaltungshandeln bis zu denen einer horizontalen Handlungskoordination, die seit Anfang der 1990er Jahre als Kern dessen verstanden werden, was »governance« ausmacht. Dabei hängt die Betonung der Relevanz einzelner Formen politischer Entscheidungen, aber auch deren Kombination mit spezifischen Problemdefinitionen, Handlungsorientierungen und Problemlösungsstrategien von dem ab, was Nullmeier (1993: 186) als *Deutungs-* und *Wissenswahl* bezeichnet hat. Deutungs- und Wissenswahl sind keine individuellen, sondern kollektive Akte, weil in ihnen zum Ausdruck kommt, was in spezifischen Handlungskontexten als sachlich und normativ angemessen gilt. Dies betrifft den spezifischen Handlungskontext einer Stadt genauso wie den eines (nationalen) Politikfeldes, des politischen Systems eines Landes oder auch der institutionellen Strukturen der EU insgesamt wie auch ihrer Teilbereiche (Politikfelder). Die spezifische Kombination von Deutungen gegebener Handlungsbeschränkungen und -möglichkeiten sowie Wissen in einem solchen Handlungskontext in der Differenz zu anderen kann dann als wesentliche Ursache für die Varianz von politischen Entscheidungen angesehen werden. Eine Wissenslücke (ob gewollt oder ungewollt) oder die Dominanz bestimmten Wissens haben demnach unmittelbar Auswirkungen auf politische Entscheidungen, das heißt die *Handlungswahl* (Nullmeier 1993: 186).

Bei dem von Nullmeier (1993: 186 f.) entwickelten dreistufigen Erklärungsmodell von Wissens-, Deutungs- und Handlungswahl bleibt offen, ob sie konzeptionell auf demselben »choice level« (um eine Begrifflichkeit von Ostrom 1990: 50 ff. und Kiser und Ostrom 1982 zu gebrauchen) – oder auf unterschiedlichen anzusiedeln sind, und damit, ob und inwieweit sie sich unterscheiden. Diese Lücke im dreistufigen Erklärungsmodell von Wissens-, Deutungs- und Handlungswahl soll im folgenden Abschnitt mit Rückgriff auf Überlegungen von Kooiman zu verschiedenen »governing orders« versucht werden zu schließen.

Offengeblieben ist in diesem dreistufigen Erklärungsmodell auch, was in den Prozessen einer Wissens-, Deutungs- und Handlungswahl stattfindet oder durch was sie sich jeweils auszeichnen. Da es der Wissenspolitologie um die Bedeutung von Wissen bei der Herbeiführung und Durchsetzung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen geht, gilt es Prozessen der Formierung und Reproduktion, aber auch der Infragestellung und Transformation von Wissen nachzugehen. Aber jenseits einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Begriff und Konzepten des Lernens ist dazu von Vertreterinnen und Vertretern der Wissenspolitologie nichts gesagt worden. Kritisiert wird bei der Auseinandersetzung mit dem Begriff und Konzepten des Lernens vor allem, dass vermeintlich entschlüsselte

alltägliche individuelle Prozesse der Realitätsverarbeitung und (Re-)Orientierung von Handlungen, die mit dem Lernbegriff verbunden sind, auf intersubjektive Prozesse übertragen werden und eine so konstruierte »Lernmetaphorik mit ihren rationalistischen und affirmativen Untertönen eine positive Veränderung in Richtung Problemlösung suggeriert« (Münch 2016: 31 – mit Verweis auf Maier u.a. 2003: 14 und Nullmeier 2003). Da Frank Nullmeier sich in den letzten Jahren mit sozialen Mechanismen beschäftigt hat (vgl. Nullmeier 2019), soll in einem weiteren Abschnitt versucht werden, den in Prozessen der Entwicklung des für kollektiv verbindliche Entscheidungen maßgeblichen Wissens zum Tragen kommenden sozialen Mechanismen näherzukommen. Und da sich diese Prozesse um die kollektive, sprachlich vermittelte Interpretation und Auswahl von als handlungsrelevant erachteten Informationen drehen, geht es um *soziale Mechanismen der kommunikativen Interaktion* bzw. *kommunikative Mechanismen*.

Das dreistufige Erklärungsmodell von Deutungs-, Wissens- und Handlungswahl – und unterschiedliche »choice level«

Das dreistufige Erklärungsmodell von Wissens-, Deutungs- und Handlungswahl ist anschlussfähig an die von Kooiman (2000: 143 ff.; 2002: 86 f.; 2003: 133 ff.) vorgenommene Unterscheidung von verschiedenen »governing orders«. Welche konzeptionellen Perspektiven sich daraus ergeben, wird im folgenden Abschnitt näher thematisiert.

Kooiman bezieht »meta governing« auf die Bildung von allgemeinen oder policy-spezifischen handlungsleitenden Orientierungen (»images«, Leitbildern oder Paradigmen). »Meta governing« basiert – so lässt sich über Kooiman zum Teil hinausgehend argumentieren – auf argumentativer Auseinandersetzung über Problem- oder Situationsdeutungen sowie handlungsleitende Orientierungen. Diese Auseinandersetzung erfolgt über den Austausch »guter Gründe«. Zentraler Bestandteil dieser Auseinandersetzungen ist die für eine Handlungsorientierung maßgebliche Deutung und Selektion von als relevant gehaltenen Ursache-Wirkung-Zusammenhängen und normativen Orientierung. Dabei werden entsprechende Wissensangebote aufgegriffen oder gegebenenfalls neu generiert. Diese von Kooiman als »meta governing« bezeichneten Prozesse implizieren eine sprachliche Kodierung von Problemdefinitionen und -lösungsperspektiven und aus Letzteren resultierenden Handlungsoptionen. Für Kooiman erlangen diese Problemdefinitionen und -lösungsperspektiven sowie Handlungsoptionen Verbindlichkeit durch »ethical standards«. Solche Standards – im Sinne normativer

Vorstellungen oder Auffassungen von sozialer Angemessenheit – sind zwar für die Bestimmung sinnhaften Handeln maßgeblich. Wenn aber zu klären ist, wie und warum bestimmte Problemdefinitionen und -lösungsperspektiven sowie Handlungsoptionen für Interaktionen handlungsleitend sein sollen, kommt es auch auf Kausalitätsannahmen an (das heißt auf Annahmen darüber, wie die Welt funktioniert).

»First order governing« bezieht sich nach Kooiman auf eine konkrete Handlungswahl. Es handelt sich dabei um operatives Handeln in der »world of action« (Kiser/Ostrom 1982), bei dem zu entscheiden ist, wie unter den je spezifischen Bedingungen einer bestimmten Handlungssituation die Politikinhalte umzusetzen sind, die auf der Ebene von »meta governing« als sinnvoll ausgewiesen und der von »second order governing« – auf die gleich noch eingegangen wird – als verbindlich festgelegt worden sind. Das Vorbringen »guter Gründe« durch beteiligte beziehungsweise zu beteiligende Akteure kann auch für »first order governing« ein wichtiges Element sein, weil es darum geht, dass politische Ziele (oder intendierte Effekte) erreicht werden und durch kommunikative Interaktion zu klären ist, wie dies am effizientesten, aber auch sozial akzeptiert und gegebenenfalls überhaupt zu erreichen ist. Das Artikulieren »guter Gründe«, warum in einem bestimmten Handlungskontext bestimmte Ziele nur in spezifischer Weise effektiv erreicht werden können, muss narrativ anschlussfähig an die kausale und normative Begründung dieser Ziele sein – und damit an das, was sich auf der Ebene von »meta governing« formiert hat. Es können indes im Zuge von »first order governing« auch gute Gründe artikuliert werden, warum bestimmte Ziele entweder im fraglichen Implementationskontext oder aber auch an sich nicht umgesetzt werden können. Damit wird die kausale und normative Begründung der Ziele infrage gestellt, was Rückwirkungen auf die Ebene von »meta governing« haben kann.

Das politische Design institutioneller Bedingungen von kommunikativer Interaktion kann dem Geltungsbereich dessen zugeordnet werden, was Kooiman als »second order governing« bezeichnet. Bei »second order governing« geht es auch um politische Entscheidungen. Diese sind indes nicht unmittelbar auf operatives Handeln (etwa im Hinblick auf kontextbezogene Entscheidungen über die Implementation eines Programms) bezogen, das »first order governing« charakterisiert. Die politischen Entscheidungen beziehen sich vielmehr neben dem politischen Design institutioneller Bedingungen von kommunikativer Interaktion auf Entscheidungen über bestimmte Politikinhalte, durch die die auf der Ebene von »meta governing« geklärten Problemlösungen und Handlungsziele erreicht werden sollen. Und um diese Politikinhalte erreichen zu können, sind Instrumente (Programme etc.) zu schaffen und Institutionen zu etablieren oder umzugestalten. »Second order governing« ist folglich in Prozesse von »meta governing«

eingebettet – und damit in kollektive Prozesse der sinnhaften Aneignung der Welt und der Generierung von handlungsrelevantem Wissen.

Diese Überlegungen können in ein Modell der »three worlds of actions« (Kiser/Ostrom 1982) übertragen werden: Die Welt von »meta governing«, die Welt von »second order governing« und die Welt von »first order governing«. In einem solchen Modell können Eigenheiten der einzelnen Ebenen ebenso wie Verbindungen zwischen ihnen und dem dreistufigen Erklärungsmodell von Wissens-, Deutungs- und Handlungswahl reflektiert werden.

Es geht bei »meta governing« um die Deutung von Gegebenheiten als Herausforderungen oder sogar Probleme, aber auch von Handlungs- bzw. Problemlösungsperspektiven oder als angemessen erachteter Handlungs- bzw. Problemlösungsoptionen, und damit um kognitive und normative Fragen, das heißt um Wissensfragen. Mit einer *Deutungswahl* wird deshalb nicht nur darüber entschieden, worum es bei einem Problem geht und worin die Herausforderungen und Möglichkeiten der Problemlösung bestehen, durch diese Deutungen werden auch Weichen für die *Wissenswahl* gestellt.

In Frank Nullmeiers eingangs erwähntem Aufsatz mit dem Titel *Wissen und Policy-Forschung* ist nicht ganz klar, in welchem Verhältnis Deutungs- und Wissenswahl zueinander stehen (vgl. dazu besonders Nullmeier 1993: 186). Zweifellos setzt die Deutung von Gegebenheiten basale Kausalannahmen und Vorstellungen sozialer Angemessenheit voraus. Gleichzeitig impliziert die Betonung, dass Wissen wählbar ist (vgl. ebd.), dass die Wissenswahl von der Deutungswahl abhängt. Das würde auch der Sicht Latours (2004) entsprechen, dass es »matters of concern« sind, die dazu führen, »matter of facts« selektiv hervorzuheben, die es ermöglichen, (zumindest grob) grundlegende Herausforderungen und Möglichkeiten zur Lösung eines bestimmten »concern« zu definieren. Erst durch Deutungsprozesse werden empirische Beobachtungen oder Erfahrungen mit sozialen und politischen Bedeutungen verschmolzen. Deshalb schlussfolgert Latour (2004: 232): »Reality is not defined by matters of fact. Matters of fact are not all that is given in experience. Matters of fact are only very partial and, I would argue, very polemical, very political renderings of matters of concern.«

Auf den Ebenen von »second« und »first order governing«, auf denen es entweder bei politischen Entscheidungen um bestimmte institutionelle Strukturen und konkrete politische Inhalte/Programme oder deren Umsetzung geht, handelt es sich um das, was Frank Nullmeier in seinem dreistufigen Erklärungsmodell als *Handlungswahl* bezeichnet. Bei ihr wird auf die allgemeinen handlungsleitenden Standards Bezug genommen, die auf der Ebene von »meta governing« durch eine bestimmte Deutungs- und Wissenswahl formiert worden sind. Bei der Handlungswahl können diese Standards aktualisiert und gegebenenfalls durch eine kontextabhängige Applikation weiterentwickelt werden. Das, was durch eine

Deutungs- und Wissenswahl auf der Ebene von »meta governing« als Problemverständnis und Handlungsorientierung kommunikativ generiert wird, muss sich bei der Handlungswahl in den Kontexten von »second order« und »first order governing« bewähren. Geschieht dies nicht, kann dies zu kommunikativ vermitteltem »feedback« – von »first order« zu »second order governing« und von dort zur Deutungs- und Wissenswahl auf der Ebene von »meta governing« führen – oder auch direkt von »first order« zu »meta governing«.

Das dreistufige Erklärungsmodell von Deutungs-, Wissens- und Handlungswahl – und unterschiedliche bei ihnen jeweils relevant werdende kommunikative Mechanismen

Sowohl bei der Deutungs- als auch bei der Wissenswahl handelt es sich um kollektive Prozesse, die auf intersubjektiver Verständigung beruhen. Dies gilt auch für die Handlungswahl, sofern es sich dabei um kollektiv verbindliche Entscheidungen handelt, die nicht nur eine einzelne Person trifft. Was zeichnet jedoch diese intersubjektiven Verständigungsprozesse aus und – mehr noch – gibt es dabei Unterschiede zwischen Deutungs-, Wissens- und Handlungswahl? Um dieser Frage nachzugehen, wird davon ausgegangen, dass sowohl die Beantwortung von kognitiven Fragen (wie die Welt funktioniert beziehungsweise von welchen Kausalannahmen auszugehen ist) als auch die von normativen (wie die Welt funktionieren beziehungsweise aussehen sollte) über kommunikative Mechanismen erfolgt.

Ohne auf die seit einigen Jahren geführte Debatte über kausale bzw. soziale Mechanismen an dieser Stelle eingehen zu können (vgl. dazu u.a. Hedström und Swedberg 1998; Mayntz 2002 sowie als prägnanter Überblick Heinelt 2019: 52 ff.) sei darauf verwiesen, dass die angesprochenen kommunikativen Mechanismen als das gelten können, was Nullmeier (2019: 164) als »elementare kausale Mechanismen« bezeichnet – nämlich

> »solche, die auf der gewählten Mikroebene [hier der kommunikativen Interaktion; die Verf.] nicht weiter auflösbar sind in andere Mechanismen. Im Regelfall dürfte dies die Ebene des Akteurshandelns sein bzw. je nach sozial-ontologischem Hintergrund, die Ebene individueller Handlungen oder kollektiver Praktiken.«

Nullmeier (ebd.) hebt zudem hervor:

> »Elementare Mechanismen müssen sich vorrangig auf Wirkungsbezüge richten, die auf Intentionalität, Intersubjektivität und Kommunikation in Diskursen abstellen. Es ist [aber] nicht aus-

zuschließen, dass auch nicht-bewusste, nicht-intentionale und sogar nicht-sinnhafte Vorgänge als Mechanismen aufgefasst werden müssen.«[1]

Wenn es um Prozesse der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses dessen geht, was wie durch was erreicht werden kann und soll, kann es nur um soziale Mechanismen gehen – nämlich um jene Mechanismen, die in der kommunikativen Interaktion von Akteuren wirken, durch die diese ihr soziales Umfeld kollektiv im Hinblick auf Zwänge und Veränderungsmöglichkeiten interpretieren. Es geht also um generalisierte Interdependenzen in kommunikativer Interaktion, die nicht nur allgemein als soziale, sondern spezifischer als kommunikative Mechanismen zu charakterisieren sind.

Die Untersuchung verallgemeinerter Interdependenzen in der kommunikativen Interaktion impliziert insofern eine interpretative Erklärung, als eine Handlung (Entscheidung) so interpretiert werden kann, dass sie als erklärt zu begreifen ist, *»wenn ein Grund als guter Grund benannt wird, der aufgrund von Abwägungen* [in kommunikativen Interaktionen; die Autoren] *zu dem Grund geworden ist, der die Handlung bewirkt«* (Nullmeier 2012: 43; Hervorhebung durch Nullmeier). Dementsprechend gilt für eine interpretative Erklärung: »Wenn die Wissensbestände und Deutungsmuster der Akteure rekonstruiert werden, ist man in der Lage, politisches Geschehen aus den Interaktionen der Akteure zu erklären« (Nullmeier 2013: 24; siehe auch Nullmeier 2018).

In der konzeptionellen wissenschaftlichen Debatte über Mechanismen werden diese selten so spezifiziert, dass sie für empirische Analysen genutzt werden können. Diese Unzulänglichkeit der wissenschaftlichen Debatte über Mechanismen könnte dadurch erklärt werden, dass – wie von van der Heijden u.a. (2021: 165, mit Bezug auf Hedström und Ylikoski 2010) argumentiert – »causal mechanisms need to be identified in the empirical world in order to be an ›actual mechanism‹«. Dies gilt zum Beispiel für die Studie von Heinelt und Lamping (2015) zur lokalen Klimapolitik oder die von Egner u.a. (2021) zu lokalen Innovationen. Sie identifizierten kommunikative Mechanismen, die für die Erklärung von Unterschieden in der lokalen Klimapolitik und für lokale Innovationen relevant sind. Einige dieser Mechanismen wurden in der Literatur – auch unter Bezugnahme auf empirische Studien – bereits erwähnt.

---

1 Frank Nullmeier (2019) unterscheidet »elementare kausale Mechanismen« von »komplexen kausalen Mechanismen«, die er »als eine bestimmte Sequenz elementarer Mechanismen definiert« und denen er die Funktion zuspricht, dass sie »in der Regel Teilerklärungen des zu untersuchenden Phänomens liefern können«, weshalb für ihn (Nullmeier 2019: 166) »die Identifikation komplexer kausaler Mechanismen die zentrale Zielsetzung dar[stellt].« Frank Nullmeier (2019: 166 ff.) deutet indes nur an, wie Sequenz elementarer Mechanismen zum einen in Narrativen aufzuspüren ist und zum anderen »mittels Erzählstruktur eine Kausalkette« (Nullmeier 2019: 167) zu rekonstruieren ist, die auf komplexe kausale Mechanismen hindeutet.

Dies gilt insbesondere für den Mechanismus der *Beobachtung anderer und der Orientierung an ihnen*. Dies kann entweder zu Nachahmung oder Konkurrenz führen (vgl. Benz und Dose 2010: 252 ff.), was mehr oder weniger dem entspricht, was Falleti und Lynch (2009: 1150) als »adaptive expectations« bezeichnet haben und was bedeutet, dass »[p]eople act in accordance with signals from others about the likely value or necessity of an act.« Es muss betont werden, dass das, was als Beobachtung der anderen und Orientierung an ihnen bezeichnet wird, nicht etwas ist, das ohne Kommunikation (zum Beispiel in den Akteuren selbst) stattfindet. Vielmehr ist es von entscheidender Bedeutung, dass Akteure in der kommunikativen Interaktion mit anderen nicht nur auf das hinweisen, was sie beobachten, sondern auch auf den Grund, warum sie glauben, dass ihre Beobachtung für sie bzw. ihr kollektives Handeln relevant ist – im vollen Bewusstsein, dass der Bezug auf die Beobachtung für die Partnerinnen und Partner in dieser kommunikativen Interaktion relevant ist, weil sie sich entweder mit dem beobachteten Dritten identifizieren oder sogar in Konkurrenz zu ihm stehen. Im Allgemeinen impliziert der Mechanismus der Beobachtung anderer und der Orientierung an ihnen die *Rechtfertigung und Begründung der eigenen Aktivitäten durch Bezugnahme auf die Aktivitäten anderer.*

Es reicht jedoch nicht aus zuzustimmen, dass zum Beispiel etwas Neues getan werden muss, was eine bestimmte Situation verbessert, weil andere ebenfalls etwas tun, was als Verbesserung angesehen wird. Es liegt auf der Hand, dass das, was beobachtet werden kann, in der Regel unter anderen Kontextbedingungen entstanden ist und somit keine klare Orientierung für die eigenen Aktivitäten gibt. Auch die Handlungsorientierungen unterscheiden sich in der Regel zwischen den Akteuren, die sich umschauen und nach Anregungen suchen, welche sich aus der Praxis anderer ergeben könnten. Daher muss man sich auf einen gemeinsamen Bezugspunkt für *eigene* Aktivitäten einigen. Dies hängt von Mustern der kommunikativen Interaktion ab, welche einen weiteren Mechanismus darstellen – nämlich die *diskursive Entwicklung von Bezugspunkten für die weitere Kommunikation*. Genauer gesagt werden durch diese Art von diskursiven Prozessen Bezugs- oder Referenzpunkte für kommunikative Interaktion erschlossen. Solche Referenzpunkte machen argumentative Kommunikation möglich, weil Argumentieren durch eine »triadische« Struktur des kommunikativen Austauschs gekennzeichnet ist (Saretzki 1996: 34 f.), da sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf relativ gut definierte, gemeinsam geteilte oder weitgehend akzeptierte Definitionen von Herausforderungen und ein grundlegendes Verständnis davon beziehen, wie Herausforderungen angemessen begegnet werden sollte. Die diskursive Entwicklung solcher Referenzpunkte kann erreicht werden, indem man sich in kommunikativen Interaktionen auf »epistemische Autoritäten« (Zürn 2012) bezieht. Solche Autoritäten können innerhalb der

Stadtverwaltung zu finden sein. Darüber hinaus können Referenzpunkte für die weitere Kommunikation sowohl durch institutionalisierte als auch durch informelle Bürgerbeteiligung entwickelt werden. Auf diese Weise definieren Akteure aus dem Rathaus zusammen mit Akteuren der lokalen Zivilgesellschaft gemeinsame Herausforderungen und Maßnahmen, die als geeignet angesehen werden, diesen zu begegnen und beziehen sich in zukünftigen Debatten auf die Ergebnisse einer solchen Interaktion mit gesellschaftlichen Akteuren. Ein solcher Bezugspunkt für den argumentativen Austausch kann sich aber auch daraus ergeben, dass etwas einfach als selbstverständlich angesehen oder mit einer Tradition verbunden wird, indem betont wird: »Das ist schon lange bekannt!« oder »Das haben wir schon immer so gemacht!«

Darüber hinaus kann ein weiterer Mechanismus (der bereits von Falleti und Lynch 2009: 1150 kurz erwähnt wurde) als »framing« bezeichnet werden – obwohl die Begriffe »framing« und »frames« auch ganz unterschiedlich verwendet werden (siehe Braun 2015; Heinelt 2019: 19). Der abstrakte, verallgemeinerbare Kausalzusammenhang der Interaktion, der durch diesen Mechanismus erfasst wird, besteht darin, dass die Wahrnehmung und Bewertung der Welt entsprechend der vorher festgelegten Relevanz einer konkreten politischen Entscheidung, die einen spezifischen »frame« setzt, bestimmt (das heißt gerahmt) wird. Dieser Mechanismus manifestiert sich, wenn es eine unhinterfragte Orientierung von Handlungen (und insbesondere Entscheidungen) an einem solchen »frame« gibt. Ergänzt wird ein solches Verhalten durch eine kontinuierliche (Selbst-)Erklärung und damit Stabilisierung einer bestimmten Art und Weise des Umgangs mit Herausforderungen sowie mit Prioritäten in Bezug auf bestimmte Maßnahmen. Die (Selbst-)Erklärung und damit Stabilisierung einer bestimmten Art und Weise des Umgangs mit Herausforderungen, die sich aus diesem besonderen Mechanismus ergeben, drückt sich vor allem darin aus, dass dies als *Selbstverständlichkeit* gilt.

Ein Mechanismus, durch den ein bestimmtes Verständnis dessen, was getan werden kann und soll vor Infragestellung geschützt wird, kann als *Immunisierung* bezeichnet werden. Eine solche Immunisierung erfolgt in der Regel unter Verweis auf den Status als Vorbild für andere (zum Beispiel Städte oder auch Länder/politische Systeme), der mit der Behauptung verbunden wird, dass dieser Status in Frage stehe, wenn man den eingeschlagenen Weg verlassen würde. Darüber hinaus kann die Bezugnahme auf Entscheidungen anderer öffentlicher Einrichtungen, insbesondere höherer Regierungsebenen und die damit verbundene Einschränkung des eigenen Handlungsspielraums immunisierend wirken. Dies gilt insbesondere für Entscheidungen anderer öffentlicher Instanzen über verfügbare finanzielle Mittel. Der Verweis auf solche Entscheidungen kann auf unterschiedliche Weise »immunisierend« wirken – nämlich entweder durch die Behauptung, dass frühere »Investitionen« bei einem Pfadwechsel verloren seien

oder dass neue (andere) Aktivitäten finanzielle Mittel erfordern würden, die nicht zur Verfügung stünden.

Schließlich manifestiert sich in kommunikativer Interaktion häufig ein Mechanismus, der als »issue relabeling« bezeichnet werden kann (vgl. Heinelt 2006: 110). Dieser Mechanismus impliziert eine Aufwertung einer Maßnahme, indem sich auf ihre positiven Auswirkungen auf andere Politikbereiche bezogen wird. Aktivitäten im Kulturbereich, die in den Zusammenhang mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung einer Stadt (von der Ansiedlung von Unternehmen bis zur Anziehung von Touristinnen und Touristen) gestellt werden, können als Beispiel für diesen Mechanismus angeführt werden. Ein »issue relabeling« kann aber auch in eine andere Richtung erfolgen, nämlich insofern, als Maßnahmen in anderen Politikfeldern aufgewertet werden, indem man ihren Beitrag zu den im jeweiligen Kontext vorrangig angestrebten Politikzielen hervorhebt.

Im Zuge der Formierung, Stabilisierung und Veränderung handlungsleitenden Wissens spielen die einzelnen Mechanismen eine je spezifische Rolle. So ist die Entwicklung einer triadischen Kommunikation die Grundlage für ein wirkungsvolles »framing«, und der Mechanismus der Immunisierung hat erst dann eine Bedeutung, wenn sich eine bestimmte Handlungsorientierung formiert hat, die es vor einer Infragestellung zu schützen gilt.

Entsprechend lassen sich die dargestellten Mechanismen auch dem zuordnen, was in der Einleitung kurz und dann im Weiteren ausführlicher thematisiert worden ist – nämlich der Deutungs-, Wissens- und Handlungswahl sowie den von Kooiman (2000: 143 ff.; 2002: 86 f.; 2003: 133 ff.) unterschiedenen »governing orders«: Die Interpretation eines Handlungskontextes und die Konturierung von Handlungsorientierungen werden durch eine *Deutungs-* und *Wissenswahl* konstituiert, die auf der Ebene von »meta governing« anzusiedeln sind. Bei der Deutungs- und Wissenswahl wird über die Mechanismen der *Beobachtung anderer und Orientierung an ihnen* sowie der *diskursiven Entwicklung eines Bezugspunkts für eine triadische Kommunikation* in kommunikativer Interaktion geklärt,

- wie in einem spezifischen Kontext Handlungsherausforderungen und -möglichkeiten gedeutet werden,
- welche Wissensangebote in kausaler und normativer Hinsicht Handlungsfähigkeit versprechen und
- was an ihnen entsprechend als sachlich und normativ angemessen gilt.

Auf dieser Grundlage wird eine *Handlungswahl* sowohl bei Entscheidungen über Politikinhalte (Programme) und Institutionen auf der Ebene von »second order governing« als auch bei deren Implementation auf der Ebene von »first order governing« ermöglicht – indes nur dann, wenn sich in inhaltlicher Hinsicht das ausgewählte Wissen

- mittels des Mechanismus des »framings« als handlungsrelevant erweist und
- über den Mechanismus der Immunisierung vor Infragestellung geschützt wird.

Der Mechanismus des »issue relabelings« wirkt zwar auch erst dann, wenn für einen Handlungszusammenhang durch eine Deutungs- und Wissenswahl das in ihm als handlungsrelevant anerkannte Wissen festgelegt worden ist, weil es nur dann Sinn macht, bei einer Handlungswahl deren Beitrag zur Realisierung der Ziele hervorzuheben, auf das sich bezogen wird. Der Mechanismus des »issue relabelings« kann indes auch bei der Deutungs- und Wissenswahl auf der Ebene von »meta governing« relevant sein, wenn im fraglichen Zusammenhang noch nicht klar ist, wie Handlungsherausforderungen und -möglichkeiten zu deuten sind und welche Wissensangebote Handlungsfähigkeit versprechen. In einer solchen Konstellation können Verweise auf einen Beitrag von Maßnahmen zum Beispiel des betreffenden Politikfeldes zur Erreichung der Ziele anderer Politikfelder und eine damit gegebenenfalls einhergehende Übernahme von Deutungen und Wissensangeboten aus diesen Politikfeldern zur Interpretation des Handlungskontextes und die Konturierung von Handlungsorientierungen beitragen.

Schlussbemerkungen

Mit diesem Beitrag sind die frühen Überlegungen von Frank Nullmeier zum dreistufigen Erklärungsmodell von Wissens-, Deutungs- und Handlungswahl aufgegriffen worden, um sie konzeptionell unterschiedlichen Entscheidungsebenen zuzuordnen und zu klären, welche sozialen bzw. präziser kommunikativen Mechanismen auf ihnen jeweils wirken. Dies geschah mit dem Ziel, den Ansatz der Wissenspolitologie im Kontext einer interpretativen Policy-Analyse weiter zu profilieren. Es bleibt (weiteren) empirischen Untersuchungen überlassen herauszufinden, ob dies ertragreich gewesen ist.

Literatur

Benz, Arthur/Dose, Nicolai (2010), »Von der Governance-Analyse zur Policytheorie«, in: Arthur Benz/Nicolai Dose (Hg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 251–276.

Braun, Katrin (2015), »Between Representation and Narration. Analysing Policy Frames«, in: Frank Fischer/Douglas Torgerson/Anna Durnová/Michael Orsini (Hg.), *Handbook of Critical Policy Studies*, Cheltenham und Northampton: Edward Elgar, S. 441–446.

Egner, Björn/Heinelt, Hubert/Hlepas, Nikolaos (Hg.) (2021), *Bedingungen lokaler Innovationen. Zur Bedeutung von kommunikativen Mechanismen und lokalen Narrativen*, Baden-Baden: Nomos.

Falleti, Tulia G./Lynch, Julia F. (2009), »Context and causal mechanisms in political analysis«, in: *Comparative Political Studies*, Jg. 42, H. 9, S. 1143–1166.

Fischer, Frank/Forester, John (Hg.) (1993), *The Argumentative Turn in Policy-Analysis and Planning*, Durham/London: Duke University Press.

Hedström, Peter/Swedberg, Richard (Hg.) (1998), *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hedström, Peter/Ylikoski, Petri 2010: »Causal mechanisms in the social sciences«, in: *Annual Review of Sociology*, Vol. 36, S. 49–67.

Heijden, Jeroen van der/Kuhlmann, Johanna/Lindquist, Evert/Wellstead, Adam (2021), »Have policy process scholars embraced causal mechanisms? A review of five popular frameworks«, in: *Public Policy and Administration*, Jg. 36, H. 2, S. 163–186.

Heinelt, Hubert (2006), »Do Policies Determine Politics?«, in: Frank Fischer/Gerald J, Miller/Mara S. (Hg.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, New York: CRC Press, S. 109–119.

Heinelt, Hubert (2019), *Challenges to Political Decision-making. Dealing with information overload, ignorance and contested knowledge*, London/New York: Routledge.

Heinelt, Hubert/Lamping, Wolfram (2015), *Wissen und Entscheiden. Lokale Strategien gegen den Klimawandel in Frankfurt a.M., München und Stuttgart*, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Héritier, Adrienne (Hg.) (1993), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Kiser, Larry/Ostrom, Elinor (1982), »The Three Worlds of Action«, in: Elinor Ostrom (Hg.), *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills: Sage, S. 179–222.

Kooiman, Jan (2000), »Societal Governance«, in: Jon Pierre (Hg.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, S. 138–164.

Kooiman, Jan (2002), »Governance. A social-political perspective«, in: Jürgen R. Grote/Bernard Gbikpi (Hg.), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen: Leske & Budrich, S. 71–96.

Kooiman, Jan (2003), *Governing as Governance*, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.

Latour, Bruno (2004), »Why has critique run out of steam?« in: *Critical Inquiry*, Jg. 30, H. 2, 225–248.

Maier, Matthias L./Hurrelmann, Achim/Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja/Wiesner, Achim 2003: »Einleitung. Kann Politik lernen?«, in: Matthias L. Maier/Frank Nullmeier/Tanja Pritzlaff/Achim Wiesner (Hg.), *Politik als Lernprozess*, Opladen: Leske & Budrich, S. 7–22.

Mayntz, Renate (Hg.) (2002), *Akteure – Mechanismen – Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, Frankfurt/M.: Campus.

Münch, Sybille (2016), *Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer VS.

Nullmeier, Frank (1991), »Zivilgesellschaftlicher Liberalismus. Schattenseiten eines Trends politischer Theorieentwicklung«, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jg. 4, N. 3, S. 13–26.

Nullmeier, Frank (1993), »Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell«, in: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 175–196.

Nullmeier, Frank (1997), »Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft«, in: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden: Nomos, S. 101–143.

Nullmeier, Frank (2003), »Zur Normativität des Lernbegriffs«, in: Matthias L. Maier/Frank Nullmeier/Tanja Pritzlaff/Achim Wiesner (Hg.), *Politik als Lernprozess*, Opladen: Leske & Budrich, S. 329–342.

Nullmeier, Frank (2011), »Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse?«, in: Reiner Keller/Andreas Hirseland/Werner Schneider/Willy Viehöver (Hg.), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*, Band 1: Theorien und Methoden. 3., erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 309–337.

Nullmeier, Frank (2012), »Interpretative Policy-Forschung und das Erklärungsproblem. Oder: Wie kann man diskursiven Wandel erklären?«, in: Björn Egner/Michael Haus/Georgios Terizakis (Hg.), *Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt*, Wiesbaden: Springer VS, S. 37–56.

Nullmeier, Frank (2013), »Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse«, in: Sabine Kropp/Sabine Kuhlmann (Hg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, Opladen/Toronto: Verlag Barbara Budrich, S. 21–43.

Nullmeier, Frank (2018), »How to explain discursive change? An actor-centered approach to interpretive explanation«, in: Hubert Heinelt/Sybille Münch (Hg.), *Handbook of European Policies*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, S. 72–90.

Nullmeier, Frank (2019), »Interpretative Politikforschung und kausale Mechanismen«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 29, H. 2, S. 153–171.

Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. (1993), *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt a.M./New York: Campus.

Nullmeier, Frank/Kopp-Malek, Tanja/Schneider, Steffen (2011), »The cognitive turn in political science«, in: Rob Atkinson/Georgios Terizakis/ Karsten Zimmermann (Hg.), *Sustainability in European Environmental Policy. Challenges of Governance and Knowledge*, London/New York: Routledge, S. 77–93.

Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rüb, Friedbert W. (2006), »Wissenspolitologie«, in: Joachim Behnke/Thomas Gschwend/Delia Schindler/Kai–Uwe Schnapp (Hg.), *Methoden der Politikwissenschaft*, Baden–Baden: Nomos, S. 345–354.

Saretzki, Thomas (1996), »Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi«, in: Volker von Prittwitz (Hg.): *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*, Opladen: Leske & Budrich, S. 19–39.

Saretzki, Thomas (2007), »Argumentieren, Verhandeln und Strategie. Theoretische Referenzen, begriffliche Unterscheidungen und empirische Studien zu arguing und bargaining in der internationalen Politik«, in: Peter Niesen/Benjamin Herborth (Hg.), *Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 111–146.

Schmidt, Vivien A. (2008), »Discursive institutionalism. The explanatory power of ideas and discourse«, in: *Annual Review of Political Science*, Jg. 11, H. 1, S. 303–326.

Zürn, Michael (2012), »Autorität und Legitimität in der postnationalen Konstellation«, in: Anna Geis/Frank Nullmeier/Christopher Daase (Hg.), *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*, Baden-Baden: Nomos, S. 41–62.

Covid-19-Mortalität in Demokratien und Autokratien

Manfred G. Schmidt

Covid-19[1] hält die Welt seit Anfang 2020 in Atem. Die Corona-Pandemie fordert große Opfer. Weltweit werden mehr als 170 Millionen Coronavirus-Infektionen und 3,6 Millionen coronabedingte Todesfälle registriert. So der Stand am 1. Juni 2021 laut Johns Hopkins University.[2] In nahezu allen Staaten haben Ausgangsbeschränkungen, Kontaktbegrenzungen und Schließungen von wirtschaftlichen und kulturellen Einrichtungen die Rechte der Bürger eingeschränkt und die Wirtschaft vielerorts stärker als in der Finanzmarktkrise von 2009 schrumpfen lassen.

Die Corona-Pandemie trifft alle Staaten. Von ihren tiefen Spuren zeugt insbesondere die coronabedingte Sterblichkeit. Allerdings ist die Zahl der Covid-19-Todesfälle von Land zu Land verschieden. Sinnvollerweise setzt man sie in Beziehung zur Bevölkerungsgröße. In manchen Ländern ist die Anzahl der Covid-19-Todesfälle beispielsweise pro 100.000 Einwohner hoch. Die Höchstwerte werden aus Peru gemeldet. Hoch ist aber auch die Zahl der Covid-19-Todesfälle in Ungarn, Tschechien, Brasilien, Italien, Frankreich und den USA, um nur einige Fälle zu nennen. In manchen Staaten ist die Covid-19-Mortalität laut Johns Hopkins University niedrig, etwa in Neuseeland, Australien, Südkorea und Taiwan. Niedrige Werte berichten auch Autokratien, unter ihnen China und Singapur sowie eine stattliche Zahl ärmerer Länder.

---

1 Covid-19 (von »coronar virus disease 2019«) ist der Name der Krankheit, die das Coronavirus (Virus SARS-CoV-2) hervorruft. In diesem Kapitel wird, der Umgangssprache folgend, die Bezeichnung »Covid-19« mitunter auch dann verwendet, wenn es um SARS-CoV-2 geht.

2 Tendenz steigend. Die in diesem Aufsatz verwendeten Zahlen entstammen Our World in Data (2021). In diesem Aufsatz wurden alle 172 Ländern untersucht, für die sowohl die Zahl der Covid-19-Todesfälle pro 100.000 Einwohner als auch die Schlüsselvariable des Demokratie-Autokratie-Vergleichs, der Liberal Democracy Index (V-Dem Institute 2021), vorhanden sind. Die Messung der Mortalität erstreckt sich auf den gesamten Zeitraum vom Ausbruch der Pandemie Anfang 2020 bis zum 1.6.2021. Differenzierungen nach Unterperioden bleiben späteren Untersuchungen vorbehalten. Die Zahl der Covid-19-Todesfälle in Peru sind die am 2.6.2021 nach Empfehlung der WHO substantiell korrigierten Daten. Die Mortalitätszahlen aller anderen Länder stammen vom 1.6.2021.

1. Demokratie-Autokratie-Vergleich – Hypothesen

Diese Zahlen werfen die Frage auf, ob und wie sich Demokratien und Autokratien bei der Corona-Bekämpfung im weltweiten Vergleich unterscheiden. Übertreffen die demokratischen Länder dabei die Autokratien? Oder sind die autokratischen Regime besser gewappnet, um die Corona-Pandemie zu bewältigen oder zumindest ihre Schäden zu begrenzen? Wie schneiden Demokratien und Autokratien vor allem im Spiegel der Covid-19-Mortalität ab?

Von diesen Fragen handelt der vorliegende Aufsatz. Er trägt zu einer Debatte bei, die um drei Lehrmeinungen kreist.

Der herrschenden Lehre in westlichen Ländern zufolge ist die Demokratie trotz aller Mängel die beste Regierungsform. Ihr komme sogar ein struktureller Wettbewerbsvorteil zu, lehrt die Theorie des »Democracy Advantage« (Halperin u.a. 2010), die den Demokratien vor allem Vorteile beim wirtschaftlichen Wohlstand und der Friedenssicherung zuschreibt. Im Anschluss an diese Theorie kann vermutet werden, dass die Demokratien die Corona-Pandemie erfolgreicher, insbesondere mit weniger Todesfällen bekämpfen als die Autokratien.

Einer zweiten Auffassung nach gibt es beim Management der Corona-Pandemie keine Gewinner. Zu unterschiedlich sei das Leistungsprofil in beiden Ländergruppen bei der Pandemie-Bekämpfung. Darauf deuten erste Bestandsaufnahmen der Corona-Bekämpfung bis zum Herbst 2020 (Schmidt 2020) und bis Anfang 2021, beispielsweise Leng/Lemahieu (2021) und Baldwin (2021).

Einer dritten Sichtweise zufolge besteht ein Autokratie-Vorteil beim Kampf gegen Covid-19: Autokratien überträfen die Demokratien. Die Volksrepublik China wird in diesem Zusammenhang als Paradebeispiel genannt. Kein anderes Land habe Corona-Pandemie so früh und so wirkungsvoll niedergerungen. So lautet die Selbstdarstellung der von der Kommunistischen Partei geführten Volksrepublik China.

2. Vorteil der Autokratien?

Für die Niederringung des Coronavirus in China scheint auf den ersten Blick viel zu sprechen. Der chinesische Staat hat die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung weit ausgebaut. Das spiegelt der *Oxford Covid-19 Government Response Stringency Index* wider (Hale u.a. 2020). China erzielt auf ihm hohe Werte. Sie bezeugen die große Reichweite und Regelungstiefe des chinesischen Pandemiemanagements. Ihm entsprechen laut Chinas offizieller Statistik niedrige

Covid-19-Infektions- und Mortalitätsfälle: 0,35 Todesfälle pro 100.000 Einwohner wurden mit Stand vom 1.6.2021 laut Johns Hopkins University gezählt.

In den autokratischen Staaten hat die politische Führung in der Regel große Gestaltungschancen (Brooker 2014). Besonders weit reicht ihre Macht in den »Geschlossenen Autokratien«[3], wie China oder Saudi-Arabien. Wenig steht dort der politischen Führungsschicht im Weg. Eine nennenswerte Opposition existiert nicht, ebenso wenig wie freie Wahlen, eine freie Presse oder unabhängige Richter. Schutz- und Abwehrrechte der Bürger sind kaum der Rede wert. Ideologieproduktion, Kooptation und Repression nutzen die »Geschlossenen Autokratien« noch stärker als die elektoralen Autokratien. Und im Grenzfall schrecken sie vor der Tötung ihrer Gegner nicht zurück.

3. Zweifel am Autokratie-Vorteil

Allerdings ist die Lehre vom »Autokratie-Vorteil« höchst umstritten. Gegen sie argumentiert der Großteil der Literatur zum Regimevergleich (Croissant u.a. 2015 für andere). Viele autokratische Regime werden nicht besser regiert als demokratische, sondern schlechter. Der Wohlstand der Demokratien ist höher, die Lebensführung sicherer, die Lebenserwartung länger, die Freiheits-, Schutz- und Abwehrrechte viel größer und die wohlfahrtsstaatliche Sicherung weiter ausgebaut, um nur einige Beispiele zu erwähnen. Die Autokratien hingegen stehen im Verdacht, vorrangig nur die für den Machterhalt zentrale »Gewinner-Koalition« durch private Güter zu privilegieren und öffentliche Güter, die für alle zugänglich sind, nur in kleiner Menge bereitzustellen. Das bevorzugt jene Gruppen, deren Zustimmung für den Machterhalt der Autokraten essentiell ist. Die Interessen des Elektorats, der Wahlberechtigten, und des Selektorats, der ihr Wahlrecht wahrnehmenden Wähler, hingegen werden in den Autokratien hintangestellt. So lauten die Diagnosen der Selektoratstheorie (Bueno de Mesquita u.a. 2003, 2011).

Ein Lehrsatz der internationalen Statistik spricht ebenfalls gegen autokratische Regime: Die Qualität statistischer Daten ist tendenziell umso geringer und ihre Dunkelziffer umso höher, je ärmer und je autokratischer ein Staat ist (Roller 2015). Die Bevölkerung der Staaten mit niedrigem Volkseinkommen erhält größtenteils nur wenig Schutz durch Krankenversicherung und Gesundheitsdienstleistungen. Vorrang in der medizinischen Versorgung bekommen in diesen Staaten politisch besonders wichtige Gruppen, so kann man im Anschluss an die Selektoratstheorie vermuten. Weil etliche Autokratien ein niedriges oder mittleres Volkseinkommen haben, wirft dieser Lehrsatz tiefe Schatten auf die »Erfolgsmel-

3 So die Terminologie des Varieties of Democracy–Projektes (V-Dem Institute 2021).

dungen«, zu denen ärmere Staaten und autokratische Regierungen auch bei der Pandemiebekämpfung neigen.

In wirtschaftlich wohlhabenden Autokratien, wie den erdölexportierenden Ländern, hat das Gesundheitswesen ebenfalls Schieflagen. Von diesen Schieflagen dürfte die Pandemiebekämpfung nicht verschont sein, so kann wiederum im Anschluss an die Selektoratstheorie vermutet werden. Einerseits haben die Behörden in den erdölexportierenden Autokratien wie Kuweit, Oman oder Saudi-Arabien umfangreiche Kontrollmaßnahmen gegen Corona ergriffen, wie erneut der *Oxford Covid-19 Government Response Stringency Index* zeigt. Zugute kommt den Ölstaaten zudem eine junge, weniger infektionsanfällige Bevölkerung. Allerdings laborieren die Erdöl-Staaten an einer ausgeprägten Inländer-Ausländer-Spaltung zu Lasten der zahlreichen Migranten unter ihren abhängig Beschäftigten. Die große Masse der – versicherungsrechtlich überwiegend wenig geschützten – ausländischen Arbeitskräfte bleibt in einer prekären Lage: oft fehlt der Zugang zur Gesundheitsversorgung, obendrein ist der Aufenthaltsstatus unsicher. Im Infektionsfall laufen sie Gefahr, ausgewiesen zu werden, sofern sie die Ansteckung überhaupt überleben.

4. Was die Zahlen sagen

4.1 Datenbasis

Die Theorien kommen zu gegensätzlichen Hypothesen über das Leistungsprofil von Demokratien und Autokratien bei der Covid-19-Bekämpfung. Das wirft die Frage auf, ob die verfügbaren Zahlen mehr Klarheit verschaffen können. Hierfür stehen insbesondere die Covid-19-Infektions- und -Todesfallzahlen der Johns Hopkins University von Anfang 2020 bis Anfang Juni 2021 zu Verfügung – jeweils standardisiert im Verhältnis zu 100.000 Einwohnern.

Allerdings haben die Johns Hopkins University-Daten Tücken: Die Verlässlichkeit der Infektions- und Mortalitätszahlen insbesondere in ärmeren Ländern mit schwächerem Gesundheitssystem ist zweifelhaft. Besonders hohe Dunkelziffern sind in zwei Staatengruppen wahrscheinlich: Die erste besteht aus Ländern mit einer großen Armutsbevölkerung[4] und einem Gesundheitssystem, das wenig geeignet für die Bekämpfung globaler Infektionskrankheiten ist (GHS 2019), und einer unzureichenden Mortalitätsstatistik (UN Demographic Yearbook 2019: 507 ff.). In diesen Staaten fehlen die Mittel für flächendeckende Tests, Kontaktbeschränkungen, Ausgangssperren, Aussperrung, Überwachung der Regelbefol-

4 Der Neue Fischer Weltalmanach 2019: 540–543.

gung und sachgerechte Therapie eines Großteils der Bevölkerung gegen Covid-19-Infektionen. Hohe Dunkelziffern sind zudem in jenen Autokratien zu erwarten, in denen zusätzlich zu den eben erwähnten Datenlücken die Statistik oft aus politischen Gründen beschönigt wird.[5] Sofern die Dunkelziffern beider Ländergruppen näherungsweise erfassbar sind, werden sie in der folgenden Auswertung der JHU-Daten bedacht.

4.2 Autokratie-Vorteil

Die durchschnittliche Zahl der Covid-19-Todesfälle betrug in den 172 untersuchten Ländern laut Johns Hopkins University im Berichtszeitraum 62,5 pro 100.000 Einwohner. Auf den ersten Blick scheint die durchschnittliche Zahl der Todesfälle überschaubar zu sein. Doch schon eine einfache Hochrechnung macht den Schadensfall klar: In einem Staat mit beispielsweise 100 Millionen Einwohnern beläuft sich die Zahl der coronabedingten Todesfälle im Untersuchungszeitraum im Durchschnitt auf 62.500.

Über den Demokratie-Autokratie-Vergleich informiert im ersten Zugriff die Unterscheidung zwischen zwei Demokratietypen – »Liberale Demokratien« und »Elektorale Demokratien« – und zwei Varianten der Autokratie – »Elektorale Autokratien« und »Geschlossene Autokratien«, so die Terminologie von *Varieties of*

5 Dazu zählt auch China. Etliche Experten teilen die Auffassung, wonach Chinas die Pandemie erfolgreich bekämpft habe, beispielsweise Osterhammel (2020) und Gerhards/Zürn (2021). Doch Chinas Selbstdarstellung kann nicht alle Zweifel ausräumen. Die KP China und Chinas Staatsapparat reagierten verspätet auf die im Lande ausbrechende Pandemie. Sie ignorierten frühzeitige Warnmeldungen, unterdrückten die Urheber dieser Meldungen und belegen kritische Wortmeldungen bis heute mit drakonischen Strafen. Das wirft einen tiefen Schatten auf die Glaubwürdigkeit von Chinas Informationspolitik. Erst mit beträchtlicher Verzögerung rückte Chinas Staatsgewalt der Seuche nunmehr mit drastischen Beschränkungen zu Leibe. Dass die drakonischen Maßnahmen Wirkungen entfalten, ist plausibel. Ob sie rundum erfolgreich waren, ist jedoch fraglich. Gegen den großen Erfolg spricht allein schon die Stadt-Land Spaltung zu Lasten der gesundheitlichen Versorgung ländlicher Gebiete, in denen mehr als 40 Prozent der chinesischen Bevölkerung leben. Dort sind – im Unterschied zu den großen Städten – der Gesundheitsschutz und die Kontrollmaßnahmen lückenhafter. Dort ist mit erheblich höheren Covid-19-Infektions- und -Mortalitätszahlen zu rechnen. Und ob die Seuchenbekämpfung, die Chinas Partei- und Staatsführung proklamiert, überall im Lande gilt, auch bei den unterdrückten Uiguren, ist bis zum Vorliegen belastbarer Daten fraglich. Gegen Chinas »Erfolgsmeldungen« spricht zudem die politisch gesteuerte Statistik. Weil die erfolgreiche Corona-Bekämpfung von der KP China mittlerweile als untrügliches Zeichen der Überlegenheit Chinas über die Demokratien gilt und weil Erfolg oder Misserfolg bei der Corona-Bekämpfung mitentscheidet über Wohl und Wehe von Funktionären der Staatspartei und des Staatsapparats, ist die Versuchung groß, durch Propaganda, Vertuschung und subtilere Formen der Informationsfärbung Schwächen und Misserfolge des Pandemie-Managements zu verdecken. All das nährt den Verdacht, dass die realen Covid-19-Infektions- und Todeszahlen in China weit über den offiziellen Statistiken liegen.

Democracy (V-Dem Institute 2021: 31).[6] Die durchschnittliche Mortalität ist in der Gruppe der »Elektoralen Demokratien« am höchsten. Dort wurden von 2020 bis 1.6.2021 101 Covid-19-Todesfälle pro 100.000 Einwohner registriert. An zweiter Stelle folgen die »Liberalen Demokratien« mit durchschnittlich 85 Todesfällen. Sie liegen weit vor den »Elektoralen Autokratien«, in denen der Mittelwert 32 Covid-19-Todesfälle pro 100.000 Einwohner beträgt, und den »Geschlossenen Autokratien«, die 20 Tote pro 100.000 Einwohner berichten.

Genauere Einblicke in die Demokratie- und Autokratiewirkungen verschafft die Korrelation des *Liberal Democracy Index*[7] (V-Dem Institute 2021: 34–35) mit der Zahl der Corona-Todesfälle pro 100.000 Einwohnern – gemessen wiederum anhand des Zeitraums von Anfang 2020 bis 1.6.2021 in 172 Ländern. Der Korrelationskoeffizient beträgt r = 0,44. Er ist signifikant und besagt: Je höher der *Liberal Democracy Index*, desto tendenziell höher die coronabedingte Sterblichkeit (gemessen pro 100.000 Einwohnern). Niedrige Werte des *Liberal Democracy Index*, die für Autokratien stehen, sind mit geringeren Covid-19-Todesfallzahlen pro 100.000 Einwohner verknüpft (siehe Abbildung 1).

Im Spiegel der Covid-19-Mortalität laut John Hopkins University machen die Demokratien mithin kein gutes Bild. Die Zahlen sprechen nicht für den »Demokratie-Vorteil«, sondern für einen Vorsprung der Autokratien.

Gewiss ist ein Teil des »Autokratie-Vorsprungs« den Datenlücken dieser Länder geschuldet. Doch gibt es auch Hinweise auf erfolgreiche Pandemiebekämpfungen in Autokratien. Massiv eingedämmt wurde das Coronavirus zweifellos durch den chinesischen Weg der Covid-19-Bekämpfung – auch wenn die oben erwähnten Einschränkungen bedacht werden: Zu diesem Weg gehören vor allem

---

6 »Liberale Demokratien« sind, vereinfachend gesagt, Demokratien der »A-Klasse«. Man erkennt sie an fairen, inklusiven Wahlen, einer funktionierenden Opposition und rechtsstaatlicher Zügelung der Legislative, Exekutive und Judikative. »Liberale Demokratien« sind etwa Deutschland und die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Demokratien, die ebenfalls im Wesentlichen faire Wahlen haben, aber meistens an Mängeln bei den Schutz- und Abwehrrechten ihrer Bürger und den Freiheitsgraden der Opposition laborieren, sind »Elektorale Demokratien«. Zu ihnen gehören beispielsweise Brasilien, Peru und Polen. »Elektorale Autokratien« stehen für autoritäre Regime im Sinne von Linz (2000), die regelmäßig Wahlen mehr oder minder defekter Art abhalten und in denen die Opposition und die Medien beträchtlichen Restriktionen unterliegen. Russland ist ein Beispiel. »Geschlossene Autokratien« schließlich sind Staaten mit gesteigerten Charakterzügen autoritärer Regime. Wahlen und Opposition spielen in ihnen keine nennenswerte Rolle und die Staatsgewalten sind gleichgeschaltet. Im Grenzfall kommen die »Geschlossenen Autokratien« dem Typus des totalitären Regimes im Sinne von Friedrich/Brezinski (1974a, 1974b) am nächsten. Beispiele sind China und Saudi-Arabien.

7 Dieser Index ist der Schlüsselindikator der Demokratiemessung des Varieties of Democracy-Projektes (V-Dem Institute 2021: 34–35). Der Index misst – in Weiterführung von Dahl (1972) – den Demokratiegehalt der Staatsverfassung im weltweiten Vergleich. Er reicht vom Staat mit dem höchsten Demokratiegehalt bis zum Land mit dem niedrigsten Demokratiegehalt – das ist der Fall der zuvor erörterten »Geschlossenen Autokratie«. Der Liberal Democracy Index kann als ein intervallskalierter Demokratie-Autokratie-Indikator gelten.

drakonische, mitunter langanhaltende Ausgangssperren, Absperrung von Stadtteilen, Städten, Regionen, Fabriken, kleinen Betrieben und Handel, scharfe Kontaktbegrenzungen und aufwendige elektronische Überwachung. Andere Bedingungen begünstigten den Kampf gegen Covid-19 ebenfalls – unter anderem die Erfahrungen aus früheren Pandemien. Davon profitierten insbesondere asiatische Staaten. Vorteilhaft war zudem – wie schon erwähnt – eine junge, weniger infektionsanfällige Bevölkerung. Als Vorteil erwiesen sich ferner ein gemäßigter Denationalisierungsgrad und die frühzeitige Abschirmung des Landes gegen infektionsgefährdenden grenzüberschreitenden Personenverkehr.

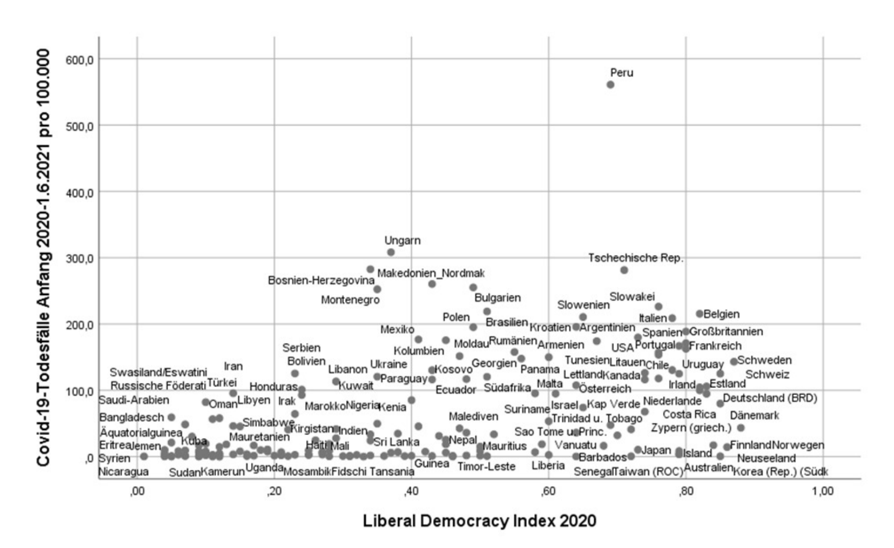


Abbildung 1: Corona-Todesfälle pro 100.000 Einwohner und *Liberal Democracy Index* 2020 (2020 bis 1.6.2021).
Quelle: Our World in Data (2021), V-Dem Institute 2021: 34–35. Pearson's r = 0,441, N = 172.

5. Mildernde Umstände für die Demokratien

Es gibt allerdings für die Demokratien mildernde Umstände. Zwei sind besonders wichtig. Lücken der Johns Hopkins University-Daten wirken zugunsten der Autokratien und zulasten der demokratisch regierten Länder. Zudem hat sich eine Minderheit der Demokratien bei der Pandemiebekämpfung hervorgetan.

5.1 Mortalität und Überschuss-Mortalität

Der erste mildernde Umstand für die Demokratien hat mit den Daten der Johns Hopkins University zu tun. Diese Daten erfassen die tatsächlichen Covid-19-Todesfälle der wohlhabenden Demokratien im Großen und Ganzen korrekt. Doch die Covid-19-Sterblichkeit mancher Autokratien unterschätzen sie mitunter krass.[8] Zur Korrektur der Unterschätzung kommt die Überschuss-Mortalität (relativ zur Sterblichkeit von 2015 bis 2019) in Frage. Sie kann als »Goldstandard« der Erfassung aller Covid-19-Todesfälle gewertet werden (Beaney u.a. 2020). Die Überschuss-Mortalität ist nämlich ein »proxy« (Karlinsky/Kobak 2021: 8), ein vorzeigbarer Vertreter der realen Covid-19-Mortalität von 2020/21. Das zeigen Karlinsky und Kobak (2021) in einem Vergleich von 88 Ländern. In der Hälfte dieser Länder sind die mit Hilfe der Überschuss-Mortalität geschätzten realen Covid-19-Todesfallzahlen höher als die Daten der offiziellen Statistik.[9] Russlands Zahl der Covid-19-Todesfälle beispielsweise beträgt – der Überschuss-Mortalität zufolge – bis 28.2.2021 nicht 85.000, sondern 440.000. Allerdings liegen vergleichbare Zahlen zur Überschuss-Mortalität nur für knapp die Hälfte der im Abbildung 1 dokumentierten 172 Länder vor. Außerdem fehlen Überschuss-Mortalitäts-Zahlen von Staaten, die für den Demokratie-Autokratie-Vergleich besonders wichtig sind: allen voran China und Indien, die beiden bevölkerungsstärksten Länder, und die meisten Erdöl exportierenden Staaten. Ohne diese Staaten lässt sich kein belastbarer Demokratie-Autokratie-Vergleich durchführen. Aufgrund dieser Datenlücken können die Überschuss-Mortalitäts-Daten die Daten des vorliegenden Beitrags nicht ersetzen, sondern nur ergänzen.

Immerhin zeigt die Überschuss-Mortalität, dass die Autokratien nicht nur Staaten mit unterdurchschnittlicher Covid-19-Sterblichkeit umfassen, wie es die JHU-Daten in Abbildung 1 nahelegen, sondern auch Länder mit hoher coronabedingter Mortalität. Das wiegt einen Teil des in Abbildung 1 angezeigten Demokratie-Nachteils auf. Allerdings ist der Effekt dieser Korrektur überschaubar. Denn selbst wenn nur die Demokratien und Autokratien verglichen werden, für die Karlinsky und Kobak (2021) den Mortalitäts-Überschuss berechnet haben,

8 Schätzungen zufolge sind die Zahlen der Todesfälle in etlichen Ländern erheblich höher. Karlinsky und Kobak (2021) zufolge übertreffen sie – im Licht der Überschuss-Mortalität – die offiziellen Zahlen in vielen Fällen um das ca. 1,5-fache. Noch höhere Schätzwerte ermittelten Modellrechnungen des Economist (2021: 17–19).

9 Besonders weit überragt die Überschuss-Mortalität die offizielle Statistik in den Autokratien Tadschikistan, Nicaragua, Usbekistan, Belarus und Ägypten sowie etwas schwächer in Hongkong, Kasachstan, Kirgistan, Russland, Serbien und Thailand. Fünf Demokratien haben ihre Covid-19-Todeszahlen ebenfalls erheblich unterschätzt: In Albanien, El Salvador, Mexiko, Peru und Südafrika ist die Überschuss-Mortalität erheblich höher als die offizielle Zahl der Toten (Karlinsky/Kobak 2021: 8–9). Im Falle von Peru wurden die mittlerweile korrigierten Zahlen verwendet (siehe Fußnote 3 und Abbildung 1).

zeigen die Zahlen keinen systematischen Demokratievorteil an: Die Korrelation von Covid-19-Todesfällen und dem *Liberal Democracy Index* bei diesem 84-Länder-Vergleich hat zwar einen Vorzeichenwechsel, ist aber insignifikant (r = -0,15, N = 84).

5.2 Schwarze und weiße Schafe bei den Demokratien

Ein zweiter mildernder Umstand liegt in der Welt der Demokratien: In ihren Reihen finden sich nicht nur viele Staaten mit hoher Covid-19-Mortalität – wie Peru, Italien, Frankreich und die USA – und mittlerer Todesfallzahl, beispielsweise Deutschland, das einen Mittelweg zwischen drakonischer Kontrollmaßnahmen und der lange zurückhaltend-liberalen schwedischen Politik gewählt hat.[10] Unter den Demokratien gibt es allerdings eine acht Länder umfassende Minderheit mit geringer Covid-19-Sterblichkeit: Im Berichtszeitraum sind das Taiwan, Neuseeland, Australien, Südkorea, Japan, Norwegen, Finnland und Island (siehe Abbildung 1).

5.3 Länderübergreifende Einflussfaktoren

Warum die coronabedingte Sterblichkeit in diesen Demokratien niedrig ist, können etliche Schlüsselgrößen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung nicht erklären.[11] Keine nennenswerten Rollen spielen die Verteilung der Machtressourcen auf Kapital und Arbeit, die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, die Demokratieform oder der Unterschied zwischen Föderalismus und Einheitsstaat. Auch der Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt und der Covid-19-Mortalität pro 100.000 erlaubt viele Abweichungen von dem insgesamt schwachen Trend: Reichere Staaten haben eine tendenziell höhere Sterblichkeit als ärmere.

10 Trotz ungünstiger Rahmenbedingungen wie hochgradige Infektionsgefährdung durch fortgeschrittene Denationalisierung, trotz verspätetem Impfbeginn und trotz unzulänglicher digitaler Infektionsaufdeckungs- und Überwachungstechnik blieb die Covid-19-Mortalität in Deutschland auf einem mittleren Niveau (siehe Abbildung 1). Verantwortlich dafür waren – nach Anlaufschwierigkeiten – das Gesundheitssystem und die – teils zentral, teils dezentral vorgehende, Bund- und Länderexekutive einbindende – Politik der Covid-19-Bekämpfung durch langanhaltende Beschränkungs-, Schließungs- und Kontrollmaßnahmen. Hinzu kam die Akzeptanz der meisten Beschränkungsmaßnahmen bei dem Großteil der Bevölkerung (Schmidt 2021a).

11 Portraits der einschlägigen Theorien finden sich in den Theoriekapiteln in Obinger/Schmidt (2019).

Zur substantiellen Erklärung der Covid-19-Mortalität tragen allerdings andere Stellgrößen bei. Drei von ihnen sollen hier ausführlicher erörtert werden.[12]

– Die Covid-19-Mortalität hängt eng mit der Verbreitung der Infektionen durch das Corona-Virus zusammen: Je höher die Infektionsquote (gemessen an der Relation bestätigter Covid-19-Infektionsfälle zur Bevölkerungszahl), desto höher die Mortalität (siehe Abbildung 2). Die Infektionsquote ist diesem Zahlenwerk zufolge in den Demokratien spürbar höher als in den Autokratien. Mitursächlich sind Rahmenbedingungen, die vor allem in wohlhabenden Demokratien stärker als in den Autokratien sind: Der Ressourcenreichtum und der weit ausgebaute Wohlfahrtsstaat erlauben flächendeckende Diagnose und medizinische Betreuung. Covid-19-Erkrankungen und Covid-19-Todesfälle werden in diesen Staaten umfassender und genauer registriert als anderswo.
– Hinzu kommen vor allem in den wohlhabenden Demokratien die höhere Lebenserwartung und der entsprechend höhere Bevölkerungsanteil von Senioren. Diese sind aus vielerlei Gründen überdurchschnittlich infektionsgefährdet.[13] Lebenserwartung, Alterung der Bevölkerung und sonstige Größen bedingen eine höhere Covid-19-Mortalität als in den Autokratien, deren Bevölkerung erheblich jünger ist. Der Zusammenhang ist eindeutig: Je höher der Anteil der über 65-Jährigen oder je höher die Lebenserwartung oder das Medianalter der Bevölkerung, desto tendenziell höher die Covid-19-Mortalität.[14] Allerdings sind Abweichungen von diesem Trend möglich. Davon zeugen die erfolgreichen demokratischen Pandemiebekämpfer: Trotz überdurchschnittlicher Alterung ihrer Bevölkerung mussten sie nur eine niedrige Zahl an Covid-19-Todesfällen beklagen (Abbildung 3).
– Auffällig ist ferner der Zusammenhang von Covid-19-Mortalität und Denationalisierung.[15] Länder mit hoher Denationalisierung sind stärker infektions- und mortalitätsgefährdet. Überdurchschnittlich hoch ist dieses Risiko, wenn zweierlei zusammenkommt: Globalisierung und Mitgliedschaft in einem Staatenverband mit Freizügigkeit von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskraft, wie in der Europäischen Union. In diesem Rahmen sind internationale Kontakte und mit ihnen die Übertragung von Infektionen überdurchschnittlich hoch. Die Analyse der Daten gibt hierzu genauer Auskunft.

12 Erwähnt werden Variablen, die sich bei der Auswertung der Daten für die 172 Länder als signifikante Prädiktoren erweisen. Über andere mögliche Wirkfaktoren, wie Erfahrungen mit früheren Pandemien, liegen keine vergleichbaren Zahlen für diese Staaten vor.

13 Teils aus altersbedingten Gründen, teils aufgrund einer höheren Wahrscheinlichkeit gesundheitlicher Gebrechen, die ihrerseits lebensverlängernde Eingriffe der Medizin widerspiegeln.

14 Pearson's r = 0,555 (N = 169).

15 Zürn 2005.

Hier liegt die Korrelation der Corona-Todesfallzahlen mit der Mitgliedschaft in der EU – gemessen durch eine EU-Dummy-Variable (Kodierung: 1 für EU-Mitgliedschaft, 0 für alle anderen Fälle) – bei r= 0,473 (N = 172). Erheblich geringer sind die Covid-19-Infektions- und Mortalitätsrisiken in Staaten mit gemäßigter Denationalisierung. Davon zeugen allein die erfolgreichen demokratischen Pandemiebekämpfer: Von den acht Demokratien mit niedriger Covid-19-Sterblichkeit sind alle außer Finnland in geringerem Maß in den Weltmarkt und in transnationale Organisationen integriert als die Mitgliedstaaten der EU.

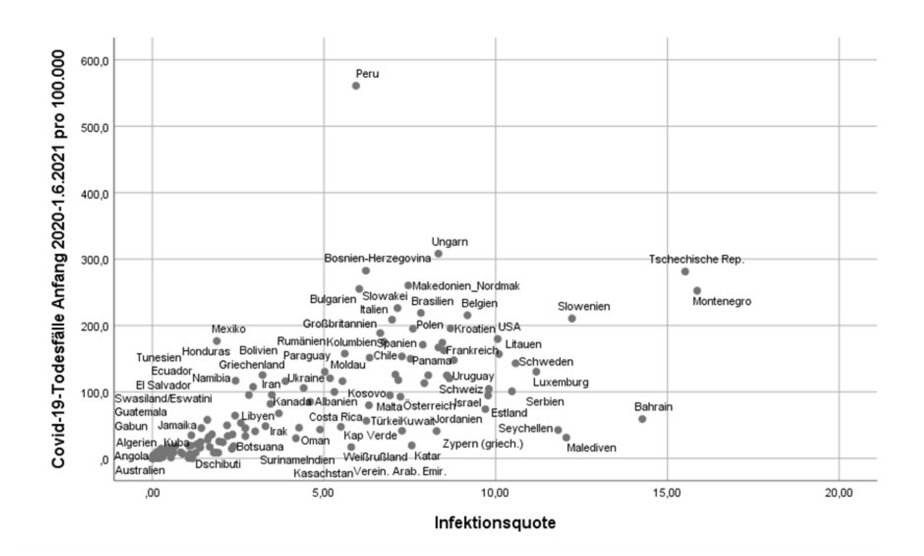


Abbildung 2: Covid-19-Mortalität und Infektionsquote (Anfang 2020 – 1.6.2021).
Quelle: Our World in Data (2021), Pearson's r = 0,716 (N = 162).

5.4 Landesspezifische Determinanten

Länderübergreifende und landesspezifische Bedingungen prägen die Corona-Bekämpfung und entscheiden über Erfolg oder Misserfolg beim Pandemiemanagement (Baldwin 2021). Wie Schutzschirme gegen Covid-19-Mortalität wirken nicht nur eine geringe Infektionsquote, eine junge Bevölkerung und gemäßigte Denationalisierung, sondern auch die rechtzeitige Abschirmung des Landes gegen infektionsgefährdenden grenzüberschreitenden Personen-

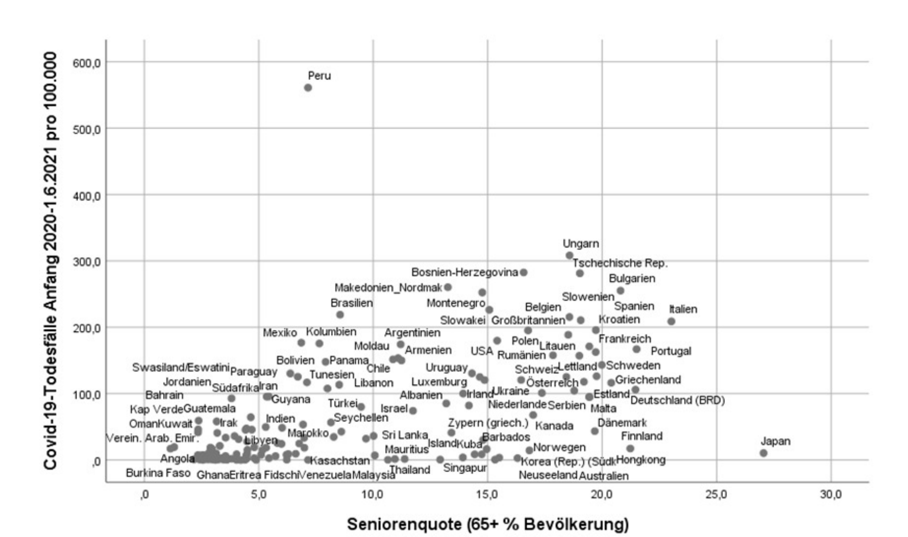


Abbildung 3: Corona-Todesfälle (pro 100.000) und Alterung der Bevölkerung.
Quelle: Our World in Data (2021). Pearson's r = 0,555 (N = 167).

verkehr. Erleichtert werden solche Abschirmungen durch Insellagen – kleinere wie Neuseeland, Island und Taiwan, und größere wie im Falle von Australien und Japan –, sowie durch Randlagen (gemessen an der geringen Zahl der Nachbarstaaten), wie Norwegen und Südkorea. Wirksam eingedämmt wird das Coronavirus zudem durch gezielte Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen und gegebenenfalls weitere Stilllegungen des öffentlichen Lebens. Systematische elektronische Überwachung und Kontaktnachverfolgung sowie Sanktionierung von Regelverstößen sind ebenso Vorteile der Pandemiebekämpfung wie die Lehren, die im Gesundheitswesen und seitens der Bevölkerung aus früheren Pandemien gezogen wurden. Von größter Bedeutung ist schließlich eine Bevölkerung, die Einschränkungen ihrer Freiheitsgrade hinnimmt und weitere Schutzmaßnahmen loyal befolgt. Ein »Team von fünf Millionen« sei ihr zur Seite gestanden, konnte sich Neuseelands Ministerpräsidentin Jacinda Ardern bei ihrem Pandemiemanagement rühmen (zitiert nach Baldwin 2021: 280).

6. Folgerungen für den Demokratie-Autokratie-Vergleich

Zurück zur Ausgangsfrage: Wer hat die Corona-Pandemie – gemessen an Zahl der Covid-19-Todesfälle pro 100.000 Einwohner – bislang besser durchstanden: die Demokratien oder die Autokratien? Dem Vergleich der Covid-19-Mortalität

in 172 Ländern im Zeitraum von 2020 bis 1.6.2021 zufolge sind nicht die Demokratien die Sieger. In den meisten demokratischen Ländern ist die Covid-19-Sterblichkeit hoch und nur in einer Minderheit gering. Besser schneidet die große Mehrzahl der Autokratien im Lichte der John Hopkins University-Daten ab: Ihre Covid-19-Mortalität ist erheblich geringer als in den meisten Demokratien.

Insoweit sprechen die Zahlen der Johns Hopkins University gegen die Demokratien und für einen Autokratievorteil. Allerdings ist die schon angesprochene Lückenhaftigkeit dieser Daten zu bedenken. Sie unterstreicht die Vorläufigkeit der hier vorgestellten Ergebnisse. Aber selbst im Spiegel der – unvollständigen – Daten zur Überschuss-Mortalität ist kein signifikanter Vorteil für die große Mehrheit der demokratischen Staaten nachweisbar. Ob der Autokratievorteil auch in der nächsten Runde der Pandemie-Bekämpfung zustande kommt – und beim Impfen – wird in weiteren Studien zu erforschen sein. Der vorliegende Befund zur Covid-19-Mortalität aber spricht nicht für die Theorie des Demokratie-Vorteils. Er mahnt alle Fürsprecher der Demokratie zu mehr Bescheidenheit und realistischer Selbstkritik der Schwächen der Demokratie (Schmidt 2019: 471–504, 2021b).

Die höhere Covid-19-Infektionsquote und die höhere Covid-19-Mortalität, die von den derzeit verfügbaren Daten der Johns Hopkins University angezeigt werden, können als Preis der höheren wirtschaftlichen Entwicklung und der längeren Lebenserwartung in den meisten Demokratien verstanden werden und zugleich für ihre Fortschrittlichkeit: Der Vorrang der Freiheitsrechte, der Rechtsstaat und der selbständigen Medien statt Knebelung durch Parteidirektiven, korrupte Richter und regimehörige Medien; die offene Gesellschaft statt einer durchherrschten Gesellschaft; die Teilung der Staatsgewalten an Stelle der Machtkonzentration und die allseits hohe Wertschätzung eines freiheitlichen Lebensstils haben in der Mehrzahl der Demokratien verhindert, dass die drakonische Variante der Pandemiebekämpfung nach chinesischer Art zum Zuge kam.

Literatur

Baldwin, Peter (2021), *Fighting the First Wave. Why the Coronavirus was tackled so differently across the globe*, Cambridge: Cambridge University Press.

Brooker, Paul (2014), *Non-Democratic Regimes*, Basingtoke: Palgrave Macmillan.

Bueno de Mesquita, Bruce/Smith, Alastair (2011), *The Dictator's Handbook. Why Bad Behavior Is Almost Always Good Politics*, New York: Public Affairs.

Bueno de Mesquita, Bruce/Smith, Alastair/Siverson, Randolph M./Morrow, James D. (2003), *The Logic of Political Survival*, Cambridge, MA: MIT Press.

Croissant, Aurel/Kailitz, Steffen/Koellner, Patrick/Wurster, Stefan (Hg.) (2015), *Comparing Autocracies in the Early Twenty-first Century, Vol. 2: The Performance and Persistence of Autocracies*, London: Routledge.

Dahl, Robert A. (1972), *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven und London: Yale University Press.

Der Neue Fischer Weltalmanach 2019 (2018), Frankfurt/M.: Fischer.

Di Fabio, Udo (1998), *Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie*, Baden-Baden: Nomos.

Economist, The (2021), »The covid-19 pandemic. Counting the dead«, in: The Economist May 15th, S. 17–19.

Friedrich, Carl J./Brzezinski, Zbigniew (1974a), »Die allgemeinen Merkmale der totalitären Diktatur«, in: Bruno Seidel/Siegfried Jenkner (Hg.), *Wege der Totalitarismusforschung*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 600–617.

Friedrich, Carl J./Brzezinski, Zbigniew (1974b), »Die Stufen der Entwicklung und die Zukunft«, in: Bruno Seidel/Siegfried Jenkner (Hg.), *Wege der Totalitarismusforschung*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 618–634.

Gerhards, Jürgen/Zürn, Michael (2021), »China gewinnt im Systemvergleich«, FAZ Nr. 10, 13.1.2021, S. N 4.

GHS Index – Global Health Security Index 2019 (2019), Baltimore: Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health.

Hale, Thomas/Webster, Sam/Petherick, Anna/Phillips, Toby/Kira, Beatriz (2020), *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*, Baltimore: Blavatnik School of Government.

Halperin, Morton/Siegele, Joe/Weinstein, Michael M. (2010), *The Democracy Advantage. How Democracy Promotes Prosperity and Peace*, 2. Aufl., London: Routledge.

Karlinsky, Ariel/Kobak, Dmitry (2021), »The World Mortality Dataset: Tracking excess mortality across countries during the COVID-19-pandemic«, in: *medRxiv preprint doi*, letzter Zugriff: 16.12.2021, https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.01.27.21250604v3

Leng, Alyssa/Lemahieu, Hervé (2021), *Covid Performance Index. Deconstructing Pandemic Responses*, Sydney: Lowy Institute.

Lindstaedt, Natasha (2021), »Authoritarian Regimes«. In: Daniele Caramani (Hg.), *Comparative Politics*, 5. Aufl., Oxford: Oxford University Press, S. 103–116.

Linz, Juan J. (2000), *Totalitäre und autoritäre Regime*, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag.

Matthieu, Edouard/Ritchie, Hannah/Ortiz-Ospina, Esteban u.a. (2021), »A global database of COVID-19 vaccinations«, in: *Nat Hum Behav.*, letzter Zugriff: 16.12.2021, https://www.nature.com/articles/s41562-021-01122-8

Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G. (Hg.) (2019), *Handbuch Sozialpolitik*, Wiesbaden: Springer VS.

Osterhammel, Jürgen (2020), »China als Zentrum und Peripherie der Pandemiegeschichte«, in: *Geschichte und Gesellschaft*, Jg. 46, H. 3, S. 507–521.

Our World in Data (2021), *OWID-COVID-19*, Oxford University: Oxford Martin School.

Roller, Edeltraud (2015), »Comparing the performance of autocracies: issues in measuring types of autocratic regimes and performance«, in: Croissant u.a. (Hg.), *Comparing Autocracies*, Bd. 2, London: Routledge, S. 19–38.

Schmidt, Manfred G. (2019), *Demokratietheorien. Eine Einführung*, 6. Aufl., Wiesbaden: Springer VS.

Schmidt, Manfred G. (2020), *Sind autoritäre Staaten für die Pandemiebekämpfung besser gerüstet als demokratische?*, Friedrich Ebert Stiftung, FES Epaper 2020.

Schmidt, Manfred G. (2021a), *Der Umgang mit der Corona-Krise vor dem Hintergrund des deutschen Sozialstaats und der Gesundheitspolitik der Europäischen Union*, Konrad Adenauer Stiftung Online Publikation, letzter Zugriff: 16.12.2021, https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/

Schmidt, Manfred G. (2021b), »Über die Zukunftsfähigkeit von Demokratien und Autokratien«, in: Daniel Buhr/Rolf Frankenberger/Wolfgang Schroeder/Udo Zolleis (Hg.), *Innovation im Wohlfahrtsstaat. Neue Ideen für Wissenschaft und Politik*, Baden-Baden: Nomos, S. 25–40.

Siewert, Markus B./Wurster, Stefan/Messerschmidt, Luca/Cheng, Cindy/Büthe, Tim (2020), »A German Miracle? Crisis Management During The COVID-19 Pandemic In A Multi-Level System«. in: *PEX Special Report: Coronavirus Outbreak, Presidents‹ Responses, and Institutional Consequences*, 25 June 2020, https://pex-network.com/special-reports/page/4/

United Nations (2019), *Demographic Yearbook 2019. Technical Report*, Geneva: United Nations Statistics Division.

V-Dem Institute (2021), *Autocratization turns Viral. Democracy Report 2021*, Göteborg: University of Göteborg.

Zürn, Michael (2005), *Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, 2. Aufl., Frankfurt/M.: Campus.

Protestnetzwerke

Sebastian Haunss

Proteste sind eine kollektive Angelegenheit. Wer zu einer Demonstration auf die Straße geht, tut dies notwendigerweise nicht alleine, sondern zusammen mit (möglichst) vielen anderen Menschen. Wer demonstriert, tut dies aber nicht nur einfach zusammen mit allen anderen, die sich ebenfalls an der selben Demonstration beteiligen. Schon die Entscheidung, zu einer Demonstration zu gehen, wird häufig durch andere beeinflusst oder gar mit diesen gemeinsam getroffen. Zu einer Demonstration gehen Menschen häufig zusammen mit Freund:innen, Bekannten, Kolleg:innen oder Familienangehörigen, also mit Personen zu denen bereits vor der Demonstration eine mehr oder weniger enge soziale Bindung besteht.

Diese basale Beobachtung über die Netzwerkstruktur der Protestbeteiligung gehört in der Protestforschung inzwischen zum breit geteilten Allgemeinwissen (Diani 2003), seit man sich von der Vorstellung verabschiedet hat, dass es sich bei Protesten entweder – in der Tradition der Massenpsychologie Le Bons (1973) – um (irrationale) Massenphänomene handle oder – den Annahmen des Rational Choice Paradigmas folgend (Olson 1968) – um die schlichte Aufsummierung individuellen (rationalen) Handelns. Einen wichtigen Beitrag leistete hier insbesondere die Studie von Doug McAdam zu den Teilnehmer:innen an den Aktionen des »Freedom Summer« der US-amerikanischen schwarzen Bürgerrechtsbewegung, in der er zeigen konnte, das Menschen, die über Organisationsmitgliedschaft oder persönliche Beziehungen in die Aktivist:innennetzwerke eingebunden waren, sich deutlich stärker an den risikobehafteten Protesten beteiligten als Menschen, die nicht in diese Netzwerke eingebunden waren (McAdam 1986).

Die Forschung zu Mobilisierungsnetzwerken (Schussman/Soule 2005; Saunders u.a. 2012) konzentrierte sich jedoch vor allem auf die Mobilisierten. Sie fragte danach, welche Faktoren dazu beitragen, dass sich manche Menschen eher als andere an Protesten und andern Formen des Engagements in sozialen Bewegungen beteiligen. Die Mobilisierungsbemühungen wurden dagegen zumeist nicht auf der Ebene individueller Handlungen, sondern nur aus einer Organisationsperspektive heraus untersucht: Welche Strategien erweisen sich als erfolgreich um Anhänger:innen und Mitstreiter:innen zu mobilisieren? Was müssen Organisationen tun, um interessierte, aber passive Sympathisant:innen zu aktiven Betei-

ligten zu machen? An dieser bereits vor einiger Zeit von Stefaan Walgrave und Ruud Wouters diagnostizierten einseitigen Perspektive hat sich auch bis heute wenig geändert. Neben den Beiträgen von Walgrave und Wouters selbst (Walgrave/Wouters 2014, 2021) gibt es bisher keine Studien, die sich mit dem individuellen Mobilisierungshandeln von Aktivist:innen beschäftigt haben. Dies liegt vor allem daran, dass zuverlässige Informationen zu Mobilisierungsstrategien in der Regel nur auf Organisationsebene verfügbar sind.

Sowohl die Mittel der Ansprache potenzieller Mitstreiter:innen (Flugblätter, Plakate, E-Mails, Social Media, Haustürkampagnen, etc.) als auch die diskursiven Strategien des Collective Action Framing sind gut dokumentiert und ausgiebig analysiert worden (Snow u.a. 1986; Gerhards/Rucht 1992; Ketelaars 2016). Auf individueller Ebene gibt es dagegen in der Regel nur verlässliche Daten über die Informationsquellen und Mobilisierungswege der Protestteilnehmer:innen. Vor allem durch die inzwischen häufige durchgeführten Demonstrationsbefragungen (van Stekelenburg u.a. 2012; Andretta/della Porta 2014) weiß man inzwischen besser darüber Bescheid, welche Faktoren bei den einzelnen Demonstrationsteilnehmer:innen dazu geführt haben, sich an Protesten zu beteiligen, und man weiß, dass nur ein kleiner Teil von ihnen (zwischen 2 und 15 Prozent; Wahlström/Wennerhag 2014) alleine an Demonstrationen teilnimmt. Nach Rekrutierungsstrategien – also danach, wer wen aus welchen Gründen anspricht und zu überzeugen versucht, sich einem Protest anzuschließen – wurde in den Demonstrationsbefragungen nicht oder nur am Rande gefragt. Dabei ist diese Seite, die Frage-Seite des Mobilisierungsprozesses ebenso wichtig wie die Antwort-Seite, also die Reaktionen auf die Angebote oder das Drängen, sich an einem Protest zu beteiligen. Nur wer gefragt wird, kann antworten, und daher hängt der Erfolg einer Mobilisierung ganz wesentlich vom Erfolg der Fragestrategien ab.

Um diesen bisher nur unzureichend untersuchten Teil des Mobilisierungsprozesses wird es auf den folgenden Seiten gehen. Die empirische Grundlage bilden die Daten der Befragungen der Teilnehmer:innen an den Demonstrationen der Fridays for Future-Proteste im Jahr 2019, bei denen erstmals systematisch nach den Rekrutierungsaktivitäten gefragt worden ist (Sommer u.a. 2019; Wahlström u.a. 2019; Haunss/Sommer 2020). Mich interessiert dabei vor allem, welche Frage- bzw. Mobilisierungsmuster sich in den Daten identifizieren lassen und welche Fragestrategien sich als mehr oder weniger erfolgreich erwiesen haben.

Die Angebotsseite der Mobilisierung: Wer fragt?

Die Studie von Stefaan Walgrave und Ruud Wouters (2014) ist bisher der einzige Versuch, die Mobilisierungsaktivitäten von Protestteilnehmer:innen systematisch zu untersuchen. Die beiden Forscher stützen sich dabei auf die im Projekt »Caught in the Act of Protest: Contextualizing Contestation (CCC)« bei Befragungen von Teilnehmer:innen bei insgesamt 48 Demonstrationen in verschiedenen europäischen Ländern erhobenen Daten (van Stekelenburg u.a. 2012). Bei diesen Befragungen wurden die Demonstrierenden unter anderem danach gefragt, ob sie andere Menschen gefragt haben, an der Demonstration teilzunehmen. Die Antwortmöglichkeiten waren: Niemand, Partner oder Familie, Freund:innen, Verwandte, Bekannte, Kolleg:innen bzw. Kommiliton:innen sowie Mitglieder einer Organisation, bei der die/der Befragte selbst Mitglied ist. Auf Basis dieser Daten konnten Walgrave und Wouters überprüfen, ob bestimmte Personen – beispielsweise Mitglieder der zum Protest aufrufenden Organisationen oder Menschen, die von der Sache, um die es jeweils ging, besonders überzeugte waren – eher dazu neigen, andere ebenfalls zur Teilnahme an der Demonstration zu überreden, und sie konnten überprüfen, welche Kategorien von Personen am ehesten angesprochen worden sind.

Die Ergebnisse bestätigen eine Reihe plausibler Annahmen, für die es bis dato keine empirische Überprüfung gegeben hatte. Sie zeigen beispielsweise, dass politisch interessiertere und aktivere Menschen eher dazu neigen, andere zur Teilnahme an Demonstrationen zu bewegen (Walgrave/Wouters 2014: 1687) und dass Menschen eher dazu neigen, ihnen nahestehende, durch starke soziale Bindungen verbundene Menschen zu fragen, mit ihnen an einer Demonstration teilzunehmen (ebd. 1689). Die Ergebnisse betonen zudem einen oft übersehenen sozialen, gemeinschaftlichen Aspekt von Demonstrationen: Wer selbst von einem »Strong Tie«-Kontakt (Familie und Freund:innen) gefragt worden ist, an der Demonstration teilzunehmen, kümmert sich weniger stark selbst um weitere Mobilisierung, weil das soziale Bedürfnis, gemeinsam mit bekannten Personen am Protest teilzunehmen, schon befriedigt ist (ebd. 1691).

Die Studie von Walgrave und Wouters liefert damit erste Einblicke in die Mobilisierungsstrategien von Protestteilnehmer:innen. Ob diese Strategien auch zum Erfolg führten, darüber können die Autoren auf Basis des ihnen vorliegenden Datenmaterials nur wenig sagen, da nicht nach dem Erfolg der Mobilisierungsbemühungen gefragt worden ist. Da die Teilnehmer:innen an den Protesten auch nach ihren Informationsquellen gefragt worden sind, lässt sich zwar beurteilen, ob die Ansprache durch Kolleg:innen oder Freund:innen insgesamt eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung gespielt hat. Es bleibt aber offen, ob das jeweilige Mobilisierungsergebnis auf das Konto einer überschau-

baren Anzahl von »Superspreadern« gegangen ist, die jeweils eine große Zahl an Bekannten, Kolleg:innen etc. gefragt haben, oder ob wir es eher mit Schneeballeffekten zu tun haben (eine Person fragt zwei andere, die wiederum jeweils zwei andere fragen, usw.).

Um Antworten auf genau diese Fragen zu finden und um die Netzwerkstruktur der Mobilisierung besser zu verstehen, wurde bei der Befragung der Fridays for Future Demonstrationen im Jahr 2019 ein Fragenblock integriert, mit dem nicht nur die Mobilisierungsabsicht, sondern auch der Mobilisierungserfolg detailliert abgefragt worden ist. Statt nur danach zu fragen, ob man versucht habe, bestimmte Personenkategorien für die Teilnahme an der Demonstration zu mobilisieren, sollten die Befragten diesmal detailliert darüber Auskunft geben, wie viele Personen welcher Kategorie sie angesprochen haben und wieviele dieser Personen (nach Wissen der Befragten) dann auch tatsächlich an der Demonstration teilgenommen haben. Zum ersten Mal liegen damit Daten vor, mit denen sich das Mobilisierungshandeln einzelner Demonstrationsteilnehmer:innen detailliert nachzeichnen und der Erfolg unterschiedlicher Mobilisierungsstrategien abschätzen lässt. Im Folgenden skizziere ich zuerst den Kontext und die Rahmenbedingungen der Befragung der Teilnehmer:innen an den Fridays for Future Demonstrationen, um dann einen genaueren Blick auf die in den Daten erkennbaren Mobilisierungsmuster zu werfen.

Die Befragung der Fridays for Future-Proteste

Die Proteste von Fridays for Future stellen einen Wendepunkt in der Geschichte der Klimaproteste dar. Denn bis zum Aufkommen von Fridays for Future waren die internationalen Klimakonferenzen zwar regelmäßig von Protesten begleitet gewesen und auf nationaler Ebene gab es auch langanhaltende Proteste zum Beispiel gegen den Braunkohletagebau, aber eine Massenmobilisierung war den klimapolitisch aktiven NGOs und lokalen Protestgruppen nicht gelungen (Dietz/Garrelts 2013). Dies änderte sich mit der von Greta Thunbergs Protest vor dem schwedischen Parlament inspirierten Protestwelle, die im Herbst 2018 mit zumeist kleinen, vor allem von Schüler:innen getragenen Protestkundgebungen, die jeweils freitags vor immer mehr Rathäusern in Deutschland, anderen europäischen Ländern und schließlich weltweit begann (Haunss/Sommer 2020). Am 15. März 2019 gingen dann allein in Deutschland etwa 300.000 Menschen für die von Fridays for Future propagierten Klimaschutzziele auf die Straße, weltweit waren es an diesem Tag ca. 1,7 Millionen (Sommer u.a. 2019: 3). Ihren vorläufigen Mobilisierungshöhepunkt erreichte die Welle der aktuellen Klimaproteste im Herbst

2019. In Deutschland beteiligten sich am 20. September 2019, bis zu 1,4 Millionen Menschen in über 500 Städten am dritten Globalen Klimastreik, weltweit waren es bei ca. 6000 Protesten über siebeneinhalb Millionen (de Moor u.a. 2020: 4).

Da sich die Dynamik dieser Entwicklung bereits in den ersten Monaten des Jahre 2019 ankündigte, entstand in einem internationalen Team von Bewegungsforscher:innen die Idee, die Teilnehmer:innen an diesen Protesten international koordiniert mit einem einheitlichen, an die Befragungen des CCC-Projekts (van Stekelenburg u.a. 2012) angelehnten Fragebogen zu befragen. Allerdings wurde der Fragebogen diesmal um eine Fragenbatterie erweitert, in der detailliert Informationen zu den Mobilisierungsaktivitäten der Protestierenden abgefragt wurden. Dabei wurden die Demonstrationsteilnehmer:innen gebeten, anzugeben, ob sie selbst andere Personen gefragt haben, an der Demonstration teilzunehmen und – falls sie das getan haben – wieviele Personen aus den Kategorien Eltern, andere Familienmitglieder/ Verwandte, Freund:innen, Bekannte, Kolleg:innen, Mitschüler:innen/ Kommiliton:innen, Lehrer:innen/Professor:innen, Mitglieder einer Initiative oder Organisation jeweils angesprochen worden sind. Zudem wurde danach gefragt, ob diese Ansprachen erfolgreich waren und wieviele der Angesprochenen aus den verschiedenen Kategorien jeweils an der Demonstration teilgenommen haben. Damit wurde zum ersten Mal versucht, systematisch zu erheben, in welchem Umfang individuelle Mobilisierungsbemühungen zum Erfolg der Mobilisierung beigetragen haben. Bei vorangegangenen Protestbefragungen lag der Fokus dagegen immer vor allem auf den Mobilisierungswegen, der Mobilisierungsprozess wurde also auf individueller Ebene bisher vor allem aus der Perspektive der Mobilisierten und nicht der Mobilisierenden betrachtet.

Insgesamt wurden im März 2019 die Teilnehmer:innen an 13 Demonstrationen in neun europäischen Städten befragt (Wahlström u.a. 2019: 6), im September waren es 19 Demonstrationen in 16 Ländern (de Moor u.a. 2020: 10), und in Deutschland wurden im November 2019 noch einmal zwei Befragungen durchgeführt, in den selben Städten (Berlin und Bremen), in denen bereits im März die Befragungen durchgeführt worden waren (Sommer u.a. 2020). Für die Analyse nutze ich im Folgenden die Daten der in Deutschland im März und November in Berlin und Bremen befragten Demonstrationsteilnehmer:innen. Durch die identische Stadtauswahl kann sichergestellt werden, dass die Ergebnisse am ehesten verallgemeinerbar sind, fallen doch durch die gemeinsame Analyse der vier Einzelbefragungen stadt- und ereignisspezifische Aspekte weniger ins Gewicht.

Wer mobilisiert?

Insgesamt haben 700 Personen den Online-Fragebogen, um dessen Beantwortung wir bei den vier Demonstrationen im März und November in Berlin und Bremen ausgewählte Demonstrierende gebeten hatten, vollständig beantwortet (März: Berlin 204, Bremen 151; November: Berlin 104, Bremen 241). Aufgrund des Befragungsdesigns kann davon ausgegangen werden, dass das Sample der Befragten repräsentativ für die insgesamt ca. 71.000 Teilnehmer:innen an den vier Demonstrationen ist (vgl. dazu ausführlich Sommer u.a. 2020: 22 ff.).

Von diesen 700 Befragungsteilnehmer:innen haben 316 angegeben, mindestens eine Person explizit angesprochen zu haben, sich auch an der Demonstration zu beteiligen. Das entspricht einem Anteil von etwa 45 Prozent. Umgekehrt geben 85 Prozent an, von niemandem explizit gebeten worden zu sein, an den Protesten teilzunehmen. Diese auf den ersten Blick erstaunliche Differenz ist allerdings vermutlich darauf zurückzuführen, dass die im Fragebogen gewählte Formulierung »Hat jemand Sie ausdrücklich gebeten, an der Demonstration teilzunehmen?« auch so verstanden werden kann, dass man, wenn man diese Frage bejaht, nicht aus eigenen Stücken an der Demonstration teilgenommen habe. Denn tatsächlich geben 87 Prozent der Befragten bei einer anderen Frage an, mit anderen Personen, die sie persönlich kennen, an den Demonstrationen teilgenommen zu haben, was deutlich besser zum hohen Anteil der selbst aktiv Mobilisierenden passt. Schaut man sich die Mobilisierungsanstrengungen nach Gruppen differenziert an, dann zeigt sich, dass die Demonstrantinnen aktiver versucht haben, andere zur Protestteilnahme zu motivieren, als ihre männlichen Mitstreiter (50,8 Prozent vs. 38,9 Prozent), dass die Schüler:innen aktiver waren als die Erwachsenen (50,7 Prozent vs. 43 Prozent), und dass Organisationsmitgliedschaft ebenfalls die Mobilisierungsanstrengungen etwas steigert (48,4 Prozent vs. 41,8 Prozent bei Protestierenden ohne Organisationsmitgliedschaft).

Waren die Mobilisierungsanstrengungen erfolgreich? Zu einem großen Teil, ja. Dreiviertel der 316 Demonstrierenden, die angegeben haben, versucht zu haben, andere Personen zur Teilnahme an den Demonstrationen zu mobilisieren, sagen, dass mindestens eine der Ansprachen von Erfolg gekrönt war. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Befragten den Erfolg ihrer eigenen Mobilisierungsbemühungen möglicherweise etwas zu positiv darstellen, wird hier auf jeden Fall deutlich, dass die direkten, persönlichen Ansprachen tatsächlich einen relevanten Beitrag zum gesamten Mobilisierungsergebnis beitragen.

Wie gehen aber nun die Protestierenden bei ihren Mobilisierungsbemühungen vor? Wie viele und welche Menschen sprechen sie an? Unterscheiden sich die Mobilisierungsstrategien zwischen verschieden Gruppen? Gehen beispielsweise die bei Fridays for Future so zahlreich vertretenen Schüler:innen anders vor als

die schon älteren Protestierenden? Mobilisieren Frauen anders als Männer, erfahrene anders als unerfahrene Protestierende? Um diese Fragen zu beantworten, werde ich im folgenden Abschnitt in einem ersten Schritt eine Typologie des Mobilisierungsverhaltens vorstellen, um dann im zweiten Schritt zu überprüfen, ob bestimmte Mobilisierungstypen mit einzelnen soziodemographischen oder Einstellungsmerkmalen der Protestierenden korrelieren.

Mobilisierungstypen

Um die Struktur der Mobilisierungsbemühungen besser zu verstehen, konzeptionalisiere ich das Mobilisierungshandeln als Ego-Netzwerke (Abbildung 1): Jede Person (Ego) ist aus dieser Perspektive mit allen anderen Personen verbunden, die sie angesprochen hat, mit ihr an der Demonstration teilzunehmen. So hat *Ego* im auf der linken Seite der Abbildung 1 dargestellten Beispielnetzwerk drei Freund:innen angesprochen, mit ihr an der Demonstration teilzunehmen. Die angesprochenen Personen sind nun auf einer zweiten Ebene mit der tatsächlich an der Demonstration teilnehmenden Teilmenge der angesprochenen Personen verbunden (rechte Seite der Abbildung 1).

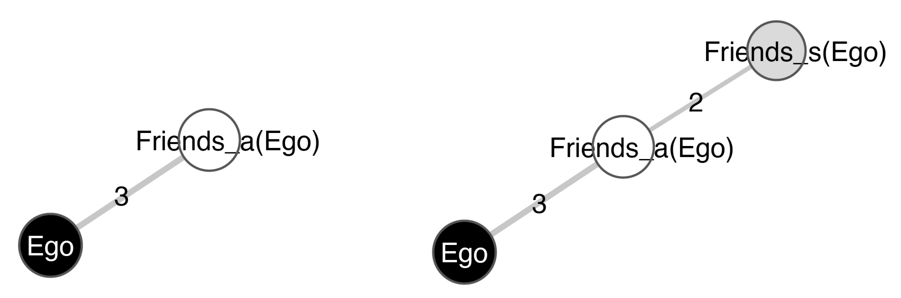


Abbildung 1: Konzept Mobilisierungsnetzwerke
Quelle: Eigene Darstellung

Bei den grau eingefärbten Knoten auf der zweiten Ebene handelt es sich also nicht um eine eigenständige, neue Personengruppe, sondern um den Teil der weiß eingefärbten Knoten auf der ersten Ebene, der tatsächlich an der Demonstration teilgenommen hat. Im auf der rechten Seite von Abbildung 1 dargestellten Netzwerk sind dies zwei der drei ursprünglich angesprochenen Freund:innen. Das Netzwerk bildet also gewissenmaßen den zeitlichen Verlauf der Mobilisierungsprozesse ab: Die weißen Knoten wurden bereits vor der Demonstration

angesprochen, die grauen sind diejenigen, die dann auch während der Demonstration anwesend sind. Erfolgreiche Mobilisierungsbemühungen sind alle Netzwerke, die mindestens einen (grauen) Knoten der zweiten Ebene enthalten.

Visualisiert man nun mit Hilfe dieser Technik die Mobilisierungsbemühungen der befragten Demonstrationsteilnehmer:innen, dann ergibt sich das in Abbildung 2 sichtbare Bild. Die im oberen Teil der Grafik abgebildeten Netzwerke stellen die mindestens teilweise erfolgreichen Mobilisierungsbemühungen dar. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie mindestens einen Knoten mit Abstand zwei zum schwarz markierten Ego enthalten. Die Netzwerke im unteren Teil der Grafik sind die erfolglosen Mobilisierungsversuche, bei denen der maximale Abstand der Knoten zum Ego genau eins beträgt.

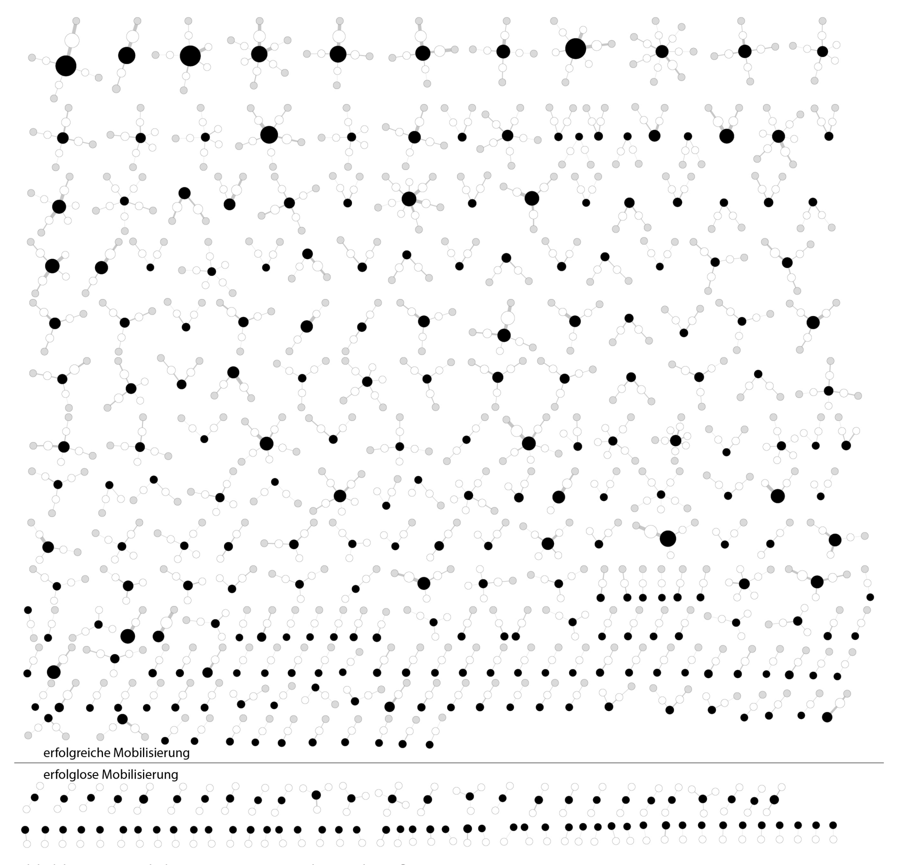


Abbildung 2: Mobilisierungsnetzwerke Fridays for Future
Quelle: Eigene Darstellung

In der grafischen Darstellung lässt sich erkennen, dass es zum einen sehr unterschiedliche Mobilisierungsstrategien gab: Je mehr Zweige die Ego-Netzwerke haben, desto mehr Personen aus unterschiedlichen Kategorien hat die/der jeweilige Befragte versucht zu mobilisieren. Zudem war die Intensität der Mobilisierung, also die Zahl der angesprochenen Personen, visualisiert als Breite der Netzwerkkanten, sehr unterschiedlich. Die unterschiedlichen Mobilisierungsnetzwerke entsprechen verschiedenen Mobilisierungstypen. Die nicht erfolgreichen Mobilisierungsbemühungen eint, dass fast immer nur wenige Personen aus einer oder zwei Personenkategorien angefragt worden sind. Die erfolgreichen Mobilisierungsbemühungen lassen sich fünf Mobilisierungstypen zuweisen, die nun näher diskutiert werden sollen.

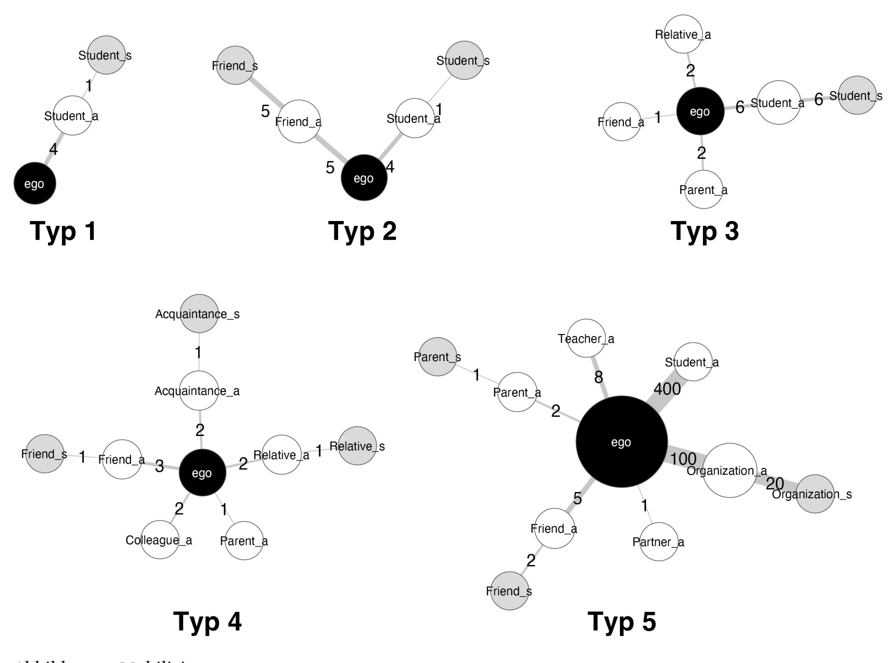


Abbildung 3: Mobilisierungstypen
Quelle: Eigene Darstellung

1. *Fokussierte persönliche Mobilisierung*: Die in Abbildung 3 als Typ 1 bezeichnete Netzwerkkonstellation ist der am häufigsten vorkommende Typ der erfolgreichen Mobilisierung. Die Demonstrationsteilnehmer:in hat eine oder mehrere Personen aus ihrem unmittelbaren persönlichen Umfeld gefragt, an der Demonstration teilzunehmen. Dabei beschränkt sie sich auf eine Kategorie.

Am häufigsten werden bei diesem Mobilisierungstyp Freund:innen, Mitschüler:innen, Komilliton:innen oder Partner:innen mobilisiert.

2. *Erweiterte persönliche Mobilisierung*: Typ 2 unterscheidet sich vom ersten Typ dadurch, dass die Mobilisierungsbemühungen auf eine weitere Personenkategorie ausgedehnt werden. Dabei werden häufig Personen aus einer zweiten Kategorie angesprochen, die nur wenig trennscharf von der ersten Kategorie abgrenzbar ist oder sogar überlappen kann, beispielsweise Freund:innen und Mitschüler:innen oder Eltern und Verwandte. Dies ist die am zweithäufigsten vorkommende Konstellation. Auch hier beschränkt sich die Mobilisierung auf einen Ausschnitt des persönlichen Nahfelds und auch hier wird insgesamt eine recht überschaubare Zahl an Menschen angesprochen, meistens ist es aber eine etwas größere Zahl an Personen als beim ersten Typ.
3. *Persönliche Nahfeldmobilisierung*: Typ 3 schöpft die Möglichkeiten der Mobilisierung im persönlichen Nahfeld (weitgehend) aus. Die Personen, die zu diesem Mobilisierungstyp gehören, versuchen, möglichst alle Menschen, mit denen sie eine enge, persönliche Beziehung haben, zur Teilnahme an der Demonstration zu bewegen. Häufiger als bei den ersten beiden Typen sind Mobilisierer:innen dieses Typs bei einzelnen Personenkategorien nicht erfolgreich.
4. *Individuelle aktivistische Mobilisierung*: Typ 4 geht mit ihren/seinen Mobilisierungsbemühungen über das persönliche Nahfeld hinaus. Personen, die dieses Mobilisierungsmuster zeigen, versuchen, eine möglichst große Zahl ihnen persönlich bekannter Personen zur Teilnahme an der Demonstration zu überreden. Sie richten ihre Bemühungen auch auf Personen, mit denen sie kein enges, persönliches Verhältnis haben, versuchen beispielsweise Arbeitskolleg:innen oder eher flüchtig bekannte Mitstudierende zur mobilisieren. Die Anzahl der Angesprochenen schwankt in etwa zwischen zehn und zwanzig. Hier wird zum ersten Mal ein Mobilisierungsmuster sichtbar, das nicht darauf zielt, bei der Demonstration mit möglichst netten, persönlich bekannten Personen unterwegs zu sein. Dieser Mobilisierungstyp geht also darüber hinaus, was Walgrave und Wouters als Strong-Tie Mobilisierung bezeichnet haben (2014: 1691).
5. *Organisations-Mobilisierung*: Typ 5 fokussiert vor allem auf die schwachen Verbindungen zu Personen, die der/dem Mobilisierenden nicht notwendig persönlich bekannt sind. Für diesen Mobilisierungstyp spielen Organisationsnetzwerke eine wichtige Rolle. Es handelt sich hierbei um Massenmobilisierungen, die auf die Ressourcen von Organisationen und Institutionen zurückgreifen. Das könnte beispielsweise eine Aktivistin oder ein Aktivist einer Umwelt NGO sein, die/der die Mailingliste der Organisation nutzt, um die Mitglieder gezielt anzusprechen und zur Teilnehme an der Demonstration zu bewegen. Oder es handelt sich um eine Schülersprecherin oder einen Studen-

tenvertreter, die ebenfalls die Ressourcen ihrer Organisation nutzen, um eine große Zahl von vermutlich der/dem Mobilisierenden nicht persönlich bekannter Personen anzusprechen. Aktivist:innen, die diesen Mobilisierungstyp repräsentieren, versuchen in der Regel auch in ihrem persönlichen Nahfeld zu mobilisieren. Die Angaben zur Erfolgsquote der Organisations-Mobilisierung sind wahrscheinlich weniger zuverlässig als die Angaben zur Teilnahme der persönlich bekannten Personen, es handelt sich bei diesen Angaben eher um grobe Schätzungen und bei der beispielhaften Netzwerkkonstellation des Typs 5 in Abbildung 3 konnte die mobilisierende Person vermutlich schlicht nicht einschätzen, wie viele der von ihr angesprochenen 400 Studierenden oder Mitschüler:innen tatsächlich an der Demonstration teilgenommen haben. Auch wenn der fünfte Typ relativ selten auftritt, ist die Reichweite der damit verbundenen Mobilisierung nicht zu unterschätzen. Immerhin haben 12 Prozent der Demonstrationsteilnehmer:innen angegeben, sie hätten an der Demonstration zusammen mit anderen Mitgliedern einer Organisation teilgenommen. Und 27 Prozent derer, die alleine an den Demonstrationen teilgenommen haben (= 3,5 Prozent aller Demonstrierenden), sagen, dass sie durch Informationen einer Organisation von der Demonstration erfahren haben.

Die fünf Mobilisierungstypen repräsentieren unterschiedliche Vorgehensweisen, sie sind aber nicht grundsätzlich oder kategorial verschieden. Sie bilden vielmehr ein Spektrum am Mobilisierungsbemühungen ab, das von der direkten Ansprache des engsten persönlichen Umfelds bis hin zur Massenmobilisierung mit Hilfe von Organisationsressourcen reicht. Typ 4 markiert dabei den Übergang vom persönlichen zum aktivistischen Mobilisieren. Diesen Aspekt, dass die fünf Typen letztlich zunehmende Intensität und Reichweite des Mobilisierungshandelns abbilden, nutze ich, um im folgenden zweiten Teil der Analyse der Frage nachzugehen, ob sich die Mobilisierungstypen bestimmten persönlichen Merkmalen der Demonstrierenden zuordnen lassen.

Wer mobilisiert wie?

Die Studie von Walgrave und Wouters hat zwei Faktoren identifiziert, die einen positiven Einfluss auf die Intensität individuellen Mobilisierungshandelns haben: Motivation/Entschlossenheit und Eingebundenheit in eine (zivilgesellschaftliche) Organisation (2014: 1687 ff.). Im Folgenden soll untersucht werden, ob diese sowie eine Reihe weiterer Faktoren auch bei den Fridays for Future Demonstrationen dabei helfen, die Mobilisierungsaktivitäten der Teilneh-

mer:innen zu erklären. Darüber hinaus teste ich, ob die selben Faktoren auch mit dem Erfolg der Mobilisierungsbemühungen korrelieren. Neben den in der Studie von Walgrave und Wouters als relevant identifizierten Faktoren teste ich zwei weitere Faktoren, die sich bei Untersuchungen zur Protestbeteiligung als einflussreich erwiesen haben; Protesterfahrung und politisches Interesse. Ich kontrolliere zudem für die Faktoren Geschlecht und Alter. Sowohl bei Mobilisierung als auch beim Mobilisierungserfolg messe ich sowohl die Reichweite als auch die Intensität des Mobilisierungshandelns. Reichweite meint hier die Anzahl unterschiedlicher Personenkategorien, die eine Demonstrationsteilnehmer:in angesprochen bzw. überzeugt hat, sie entspricht dem Grad (Degree) des Ego-Netzwerks. Intensität meint die Anzahl der Personen, sie entspricht dem Netzwerkmaß der Stärke der Verbindungen (Strength). Alle vier Werte können zu einem gewissen Grad unabhängig voneinander variieren, allerdings geht eine sehr hohe Zahl an angesprochenen Personen auch fast immer damit einher, dass diese Personen verschiedenen Kategorien zuzuordnen sind. Und um erfolgreich eine große Zahl an Personen zu mobilisieren, müssen logischerweise auch erst einmal sehr viele Personen angesprochen werden. Tatsächlich liegen die Korrelationskoeffizienten der vier untersuchten Outcome-Variablen zwischen 0,52 und 0,85.

Entschlossenheit: Dass Menschen, die von einer Sache in hohem Maße überzeugt sind, eher dazu neigen, andere zur Beteiligung an einer Demonstration für diese Sache zu motivieren, ist naheliegend. Dem entsprechend ist zu erwarten, dass größere Entschlossenheit auch bei den Fridays for Future Demonstrant:innen zu intensiveren Mobilisierungsbemühungen führen wird und auch mit einem größeren Mobilisierungserfolg einhergeht. Als Maß der Entschlossenheit der Demonstrationsteilnehmer:innen dient die Antwort auf die entsprechende Frage im Fragebogen: »Wie entschlossen waren Sie, an der Demonstration teilzunehmen?« für deren Antwort die die Befragten Werte zwischen 1 (gar nicht) und 5 (sehr stark) auswählen konnten.

Organisationsmitgliedschaft: Wie bereits oben ausgeführt, greifen die dem fünften Typ des Mobilisierungshandelns zuzuordnenden Demonstrierenden bei ihren Bemühungen häufig auf Organisationsressourcen zurück. Die Mitgliedschaft in einer zivilgesellschaftlichen Organisation kann zudem auch für sich ein Zeichen stärkeren und längerfristigen Engagements sein. Daher ist zu erwarten, dass Personen, die in einer Organisation Mitglied sind, sowohl eine höhere Mobilisierungsintensität als auch -reichweite haben. Gemessen wird diese Variable mit Hilfe der Antworten auf die Frage nach der aktiven Mitgliedschaft in einer Reihe zivilgesellschaftlicher Organisationen, Kirchen, Gewerkschaften und Parteien. Bloße passive Mitgliedschaft zählt hier nicht.

Protesterfahrung: Protestbefragungen in unterschiedlichen Kontexten haben immer wieder ergeben, dass erfahrene Protestierende sich hinsichtlich ihrer Einstellungen von weniger erfahrenen Protestierenden unterscheiden. Sie sind oft überzeugter von der Sache und radikaler in ihren politischen Einstellungen (Daphi u.a. 2021: 4). Außerdem verfügen sie oft über ein größeres Netzwerk persönlicher Kontakte zu potenziellen Mit-Demonstrierenden. Auch hier kann also erwartet werden, dass protesterfahrene Demonstrant:innen mehr Leute ansprechen als Protestneulinge. Operationalisiert wird diese Variable anhand der Antworten auf die Frage: »Wie oft haben Sie in der Vergangenheit an einer Demonstration teilgenommen?«.

Politisches Interesse: Neben der Entschlossenheit, die sich auf das konkrete Thema des Protests bezieht, könnte auch allgemein ein größeres politisches Interesse dazu führen sich nicht nur eher an einer der Fridays for Future Demonstrationen zu beteiligen, sondern auch andere ebenfalls von der Teilnahme zu überzeugen. Insbesondere bei den Schüler:innen, die ja aufgrund ihres Alters notwendigerweise noch über wenig Protesterfahrung verfügen, könnte unterschiedlich stark ausgeprägtes politisches Interesse den Unterschied zwischen aktiver Mobilisierung und »bloßer« Teilnahme an der Demonstration ausmachen. Operationalisiert wird politisches Interesse über die Selbsteinschätzung der Befragten auf einer Skala von 1–5.

Darüber hinaus kontrolliere ich für zwei soziodemographische Faktoren, Alter und Geschlecht, die sich beide im Kontext der Fridays for Future Demonstrationen als besonders relevant erwiesen haben, da die Teilnehmer:innen an diesen Demonstrationen im Vergleich zum Durchschnitt bei anderen Demonstrationen deutlich jünger sind und zudem Frauen die deutliche Mehrheit der Demonstrierenden stellten (Sommer u.a. 2020).

Um den möglichen Einfluss dieser Faktoren auf die Intensität und Reichweite der Mobilisierungsbemühungen und des Mobilisierungserfolgs zu überprüfen, habe ich die Korrelation dieser Faktoren mit den abhängigen Variablen Mobilisierungsintensität und Mobilisierungserfolg, gemessen jeweils als Degree und Strength in vier generalisierten linearen Regressionsmodellen getestet (Tabelle 1). Außerdem teste ich in einem fünften logistischen Regressionsmodell, welche dieser Faktoren die Mobilisier:innen des Typs 1 von denjenigen Demonstrant:innen unterscheiden, die nicht selbst andere Personen zur Teilnehme an der Demonstration animiert haben. Hierfür wurden die Antworten der Demonstrierenden, die den Typen 2–5 zuzurechnen sind, aus dem Datensatz entfernt.

Das Ergebnis der Regressionsanalysen zeigt einen deutlichen, statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen allen genannten Faktoren und der Mobilisierungsintensität. Der Faktor Entschlossenheit ist für alle fünf Modellen relevant: Je entschlossener jemand ist, selbst an der Demonstration teilzunehmen,

	Abhängige Variable:				
	Mobilisierung (Degree)	Mobilisierung (Strength)	Erfolg (Degree)	Erfolg (absolut)	Mobilisierungstyp 1
Entschlossenheit	0,507***	0,780***	0,581***	0,732***	0,496***
	(0,072)	(0,032)	(0,093)	(0,048)	(0,153)
Organisationsmitgliedschaft	0,125	0,707***	0,324***	0,765***	0,076
	(0,085)	(0,037)	(0,108)	(0,056)	(0,203)
Protesterfahrung	0,085	-0,028	0,043	-0,270***	-0,042
	(0,056)	(0,021)	(0,068)	(0,034)	(0,151)
Politisches Interesse	0,087	0,261***	0,166**	0,329***	0,093
	(0,063)	(0,026)	(0,079)	(0,039)	(0,149)
Gender: weiblich	0,134	-0,155***	0,111	-0,168***	0,599***
	(0,087)	(0,034)	(0,108)	(0,052)	(0,213)
Gender: divers	0,258	-0,187	0,233	-0,133	-0,048
	(0,299)	(0,127)	(0,366)	(0,191)	(0,843)
Alter	-0,005**	-0,019***	-0,010***	-0,034***	0,003
	(0,002)	(0,001)	(0,003)	(0,002)	(0,006)
Intercept	-2,769***	-2,372***	-3,683***	-2,416***	-3,673***
	(0,378)	(0,169)	(0,488)	(0,254)	(0,819)
Beobachtungen	629	629	629	629	498
Log Likelihood	-903,566	-6,015,032	-699,434	-2,764,488	-297,974
AIC	1.823,132	12.046,060	1.414,868	5.544,975	611,949

Anmerkung: * p < 0,1; ** p < 0,05; *** p < 0,01

Tabelle 1: Regressionsmodelle für Mobilisierungsaktivität und -erfolg
Quelle: Eigene Darstellung

desto eher spricht sie/er auch andere Personen an, mit ihr/ihm zusammen zu demonstrieren. Entschlossenheit ist zusammen mit dem weiblichen Geschlecht auch der Faktor, der die Mobilisierenden des Typs 1, also die Demonstrationsteilnehmer:innen, die nur wenige ihnen persönlich bekannte Personen aus einer Kategorie angesprochen haben, von den denjenigen Protestierenden unterscheidet, die keine Mobilisierungsanstrengungen unternommen haben. Insgesamt sind bei den Mobilisierenden die Frauen leicht überrepräsentiert. Allerdings kehrt sich das Verhältnis mit zunehmender Mobilisierungsintensität um.[1]

Für die Reichweite der Mobilisierung, gemessen als Degree des Ego-Netzwerks ist Entschlossenheit der entscheidende Faktor. Bei allen über den Typ

1 Es kann allerdings nicht ganz ausgeschlossen werden, dass dieser Effekt auf ein männliches Over- und ein weibliches Underreporting des Mobilisierungserfolgs zurückzuführen ist.

1 hinausgehenden Mobilisierungsaktivitäten zeigt sich zudem eine negative, statistisch signifikante Korrelation zwischen Alter und Mobilisierungsintensität, das heißt die jüngeren Demonstrationsteilnehmer:innen sind aktiver als die älteren. Das verwundert nicht angesichts der Tatsache, dass Fridays for Future zu einem relevanten Teil von Jugendlichen und jungen Erwachsenen getragen wird und spiegelt sich auch in der negativen Korrelation von Protesterfahrung und Mobilisierungserfolg wider. Es sind bei dieser Bewegung nicht die älteren und erfahreneren Protestierenden, die wesentlich zum Erfolg der Mobilisierungen beigetragen haben.

Politisches Interesse und Organisationsmitgliedschaft sind nur schwach miteinander korreliert (Korrelationskoeffizient: 0,13) und tragen somit beide unabhängig voneinander zur Erklärung der Mobilisierungsintensität und des -erfolgs bei. Menschen, die besonders viel Energie in die Mobilisierung anderer gesteckt haben, sind somit eher jung und entschlossener als die/der Durchschnittsprotestierende, sie sind politisch interessierter und sind häufiger als der Durchschnitt aktives Mitglied in einer zivilgesellschaftlichen Organisation. Mit zunehmender Mobilisierungsintensität nimmt die Bedeutung aller als relevant identifizierter Faktoren zu. Da die fünf Mobilisierungstypen gleichzeitig steigende Mobilisierungsreichweite, -intensität und -erfolg widerspiegeln, nimmt die Bedeutung der vier Faktoren Entschlossenheit, politisches Interesse, Organisationsmitgliedschaft und Jugend somit auch vom Typ 1 der fokussierten persönliche Mobilisierung bis zum Typ 5 der Organisations-Mobilisierung zu. Diejenigen, die erfolgreich eine größere Zahl von Personen zur Teilnahme an den Demonstrationen mobilisiert haben, also Protestteilnehmer:innen des Mobilisierungstyps 4 und 5, unterscheiden sich somit stärker von den nicht selbst zur Mobilisierung beitragenden Demonstrierenden als die Protestierenden des Typs 1 und 2. Für den Mobilisierungserfolg sind alle Faktoren relevant, wobei Protesterfahrung entgegen der Annahme negativ mit dem Mobilisierungserfolg korreliert. Für die Entscheidung, selbst andere Menschen anzusprechen, um mit ihnen gemeinsam an der Demonstration teilzunehmen, spielt vor allem die eigene Entschlossenheit eine wichtige Rolle.

Die Bedeutung individueller Mobilisierungsnetzwerke

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die durch die Befragung der Fridays for Future Demonstrationen erstmals möglich gewordene tiefergehende Analyse des individuellen Mobilisierungsverhaltens der Protestteilnehmer:innen neue Einblicke in die Mobilisierungsdynamiken von Protesten erlauben.

Zum einen wird zum ersten Mal deutlich, welchen wichtigen Beitrag die persönliche Ansprache und die Mobilisierung im persönlichen Nahfeld für die Größe eines Protests hat. Fast die Hälfte der Demonstrierenden hat selbst versucht andere, zumeist ihnen nahestehende Menschen zur Teilnahme an den Demonstrationen zu bewegen. Berücksichtigt man dann noch, dass der allergrößte Teil der Demonstrierenden nicht alleine zur Demonstration gegangen ist, dann lässt sich erahnen, wie bedeutsam diese über persönliche Kontakte laufende Graswurzelmobilisierung auch für große Protestereignisse sein kann. Bisher ist in der Forschung zu Protestmobilisierungen dieser Aspekt noch kaum systematisch untersucht worden.

Zum zweiten zeigt die Analyse, dass es deutliche Unterschiede zwischen den Mobilisierungsanstrengungen der einzelnen Protestteilnehmer:innen gibt. Die fünf Mobilisierungstypen, fokussierte persönliche Mobilisierung, erweiterte persönliche Mobilisierung, persönliche Nahfeldmobilisierung, individuelle aktivistische Mobilisierung und Organisations-Mobilisierung stehen für Mobilisierungsbemühungen aufsteigender Intensität und Reichweite. Wichtig ist dabei, dass vor allem die ersten drei Typen nicht dem klassischen Bild der Politaktivistin oder des Politaktivisten entsprechen.

Es zeigen sich, drittens, vielmehr verschiedene Stufen des Mobilisierungshandelns, die auf den niedrigsten Ebenen nur Überzeugung und ein gewisses Maß an Entschlossenheit erfordern. Erst bei der letzten Stufe spielen organisatorische Ressourcen eine relevante Rolle, weil es nur durch die Nutzung dieser Ressourcen gelingt, eine große Zahl an Menschen anzusprechen (bzw. dann in der Regel wohl eher anzuschreiben) und damit auch einen zahlenmäßig größeren Mobilisierungserfolg zu erreichen. Offen bleibt, wie groß tatsächlich der Anteil der Demonstrationsteilnehmer:innen ist, die sich dann letztlich nur aufgrund einer Ansprache durch Mitglieder ihrer Organisation zur Teilnehme an den Demonstrationen entschieden haben. Offen bleibt auch, ob es sich beim negativen Zusammenhang von Alter und Mobilisierungsaktivität sowie beim überproportionalen Engagement von Frauen bei den Mobilisierungsaktivitäten im persönlichen Nahfeld um ein Phänomen handelt, dass spezifisch für die überwiegend junge und mehrheitlich weibliche Fridays for Future Bewegung ist oder ob hier ein Muster zutage tritt, dass auch bei anderen Protesten zu beobachten wäre; ob also auch bei anderen Demonstrationen jüngere Protestierende und/oder mehr Mobilisierungsanstrengungen unternehmen und dabei vor allem versuchen ihr näheres soziales Umfeld zur Teilnahme an Protesten zu gewinnen.

Deutlich wird in jedem Falle, dass es sich lohnt, dem bisher kaum systematisch beachteten Phänomen der individuellen Mobilisierungsnetzwerke bei Großdemonstrationen weiter nachzugehen. Spannend wäre es vor allem, diese individuellen Mobilisierungsbemühungen mit den von Organisationen und Gruppen

ausgehenden Mobilisierungsanstrengungen in Relation zu setzen, um besser zu verstehen, wie wichtig öffentliche und organisationsinterne Kommunikation auf der einen Seite und persönliche Ansprache auf der anderen Seite tatsächlich für den Mobilisierungserfolg sozialer Bewegungen sind.

Literatur

Andretta, Massimiliano/della Porta, Donatella (2014), »Surveying Protestors: Why and How«, in: Donatella della Porta (Hg.), *Methodological Practices in Social Movement Research*, Oxford: Oxford University Press, S. 308–334.

Daphi, Priska/Haunss, Sebastian/Sommer, Moritz/Teune, Simon (2021), »Taking to the Streets in Germany – Disenchanted and Confident Critics in Mass Demonstrations«, in: *German Politics*, online first: 7. Dezember 2021.

Diani, Mario (2003), »Introduction: Social Movements, Contentious Actions, and Social Networks: ›From Metaphor to Substance‹?«, in: Mario Diani, Doug McAdam (Hg.), *Social Movements and Networks*, Oxford: Oxford University Press, S. 1–18.

Dietz, Matthias/Garrelts, Heiko (Hg.) (2013), *Die internationale Klimabewegung. Ein Handbuch*, Wiesbaden: Springer VS.

Gerhards, Jürgen/Rucht, Dieter (1992), »Mesomobilization: Organizing and Framing in Two Protest Campaigns in West Germany«, in: *American Journal of Sociology*, Jg. 98, H. 3, S. 555–596.

Haunss, Sebastian/Sommer, Moritz (Hg.) (2020), *Fridays for Future – Die Jugend gegen den Klimawandel. Konturen der weltweiten Protestbewegung*, Bielefeld: transcript.

Ketelaars, Pauline (2016), »What Strikes the Responsive Chord? The Effects of Framing Qualities on Frame Resonance among Protest Participants«, in: *Mobilization: An International Quarterly*, Jg. 21, H. 3, S. 341–360.

Le Bon, Gustave (1973), *Psychologie der Massen*, Stuttgart: Kröner.

McAdam, Doug (1986), »Recruitment to High-Risk Activism: The Case of Freedom Summer«, in: *American Journal of Sociology*, Jg. 92, H. 1, S. 64–90.

de Moor, Joost/Uba, Katrin/Wahlström, Mattias/Wennerhag, Magnus/De Vydt, Michiel (Hg.) (2020), *Protest for a future II. Composition, mobilization and motives of the participants in Fridays For Future climate protests on 20–27 September, 2019, in 19 cities around the world*, letzter Zugriff: 22.12.2021, https://protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2020/02/Protest-for-a-Future-II-2020-02-24.pdf

Olson, Mancur (1968), *Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen: Mohr.

Saunders, Clare/Grasso, Maria/Olcese, Cristiana/Rainsford, Emily/Rootes, Christopher (2012), »Explaining Differential Protest Participation: Novices, Returners, Repeaters, and Stalwarts«, in: *Mobilization: An International Quarterly*, Jg. 17, H. 3, S. 263–280.

Schussman, Alan/Soule, Sarah A. (2005), »Process and Protest: Accounting for Individual Protest Participation«, in: *Social Forces*, Jg. 84, H. 2, S. 1083–1108.

Snow, David A./Rochford Jr., Burke E./Worden, Steven K./Benford, Robert D. (1986), »Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation«, in: *American Sociological Review*, Jg. 51, H. 4, S. 464–481.

Sommer, Moritz/Haunss, Sebastian/Gardner, Beth Gharrity/Neuber, Michael/Rucht, Dieter (2020), »Wer demonstriert da? Ergebnisse von Befragungen bei Großprotesten von Fridays for Future in Deutschland im März und November 2019«, in: Sebastian Haunss/Moritz Sommer (Hg.), *Fridays for Future – Die Jugend gegen den Klimawandel. Konturen der weltweiten Protestbewegung*, Bielefeld: transcript, S. 15–66.

Sommer, Moritz/Rucht, Dieter/Haunss, Sebastian/Zajak, Sabrina (2019), *Fridays for Future. Profil, Entstehung und Perspektiven der Protestbewegung in Deutschland*, ipb Working Paper 2/2019, Berlin: Institut für Protest- und Bewegungsforschung, letzter Zugriff: 22.12.2021, https://protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2019/08/ipb-working-paper_FFF_final_online.pdf

van Stekelenburg, Jacquelien/Walgrave, Stefaan/Klandermans, Bert/Verhulst, Joris (2012), »Contextualizing Contestation: Framework, Design, and Data«, in: *Mobilization: An International Quarterly*, Jg. 17, H. 3, S. 249–262.

Wahlström, Mattias/Sommer, Moritz/Kocyba, Piotr/De Vydt, Michiel/de Moor, Joost/Davies, Stephen/Wouters, Ruud/Wennerhag, Magnus/van Stekelenburg, Jacquelien/Uba, Katrin/Saunders, Clare/Rucht, Dieter/Mikecz, Dániel/Zamponi, Lorenzo/Lorenzini, Jasmine/Kołczyńska, Marta/Haunss, Sebastian/Giugni, Marco/Gaidyte, Teodora/Doherty, Brian/Buzogany, Aron (2019), *Protest for a future: Composition, mobilization and motives of the participants in Fridays For Future climate protests on 15 March, 2019 in 13 European cities*, Stockholm a.o., letzter Zugriff: 22.12.2021, https://protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2019/07/20190709_Protest-for-a-future_GCS-Descriptive-Report.pdf

Wahlström, Mattias/Wennerhag, Magnus (2014), »Alone in the crowd«, in: *International Sociology*, Jg. 29, H. 6, S. 565–583.

Walgrave, Stefaan/Wouters, Ruud (2014), »The Missing Link in the Diffusion of Protest: Asking Others«, in: *American Journal of Sociology*, Jg. 119, H. 6, S. 1670–1709.

Walgrave, Stefaan/Wouters, Ruud (2021), »More than Recruitment: How Social Ties Support Protest Participation«, in: *Social Problems*, online first: 21. Juni 2021.

Engagementpolitik als neues Politikfeld – Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement als Folge der Enquete-Kommission zur »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«

Ansgar Klein

Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« (Enquete-Kommission 2002) hat einen wesentlichen Beitrag zum normativen Verständnis des Engagements, zu seiner empirischen Vermessung, zu den erforderlichen analytischen Bestandsaufnahmen und den politischen Handlungsbedarfen für gute Rahmenbedingungen des Engagements in Deutschland geleistet[1]. Mit dem Begriffsverständnis des »bürgerschaftlichen Engagements« eng verbunden ist ein normatives Verständnis, in dem die politischen Gestaltungsansprüche als wesentlicher Bestandteil eines immer eigensinnigen und freiwilligen Engagements gelten. Engagement und Partizipation haben in diesem neueren Verständnis einen engen und nicht auflösbaren Zusammenhang, weil die Gestaltung der Gesellschaft im Kleinen durch Engagement die Bezüge zu den darauf gerichteten politischen Entscheidungen schafft und zugleich Beteiligungsansprüche schafft. Daher hat Engagementpolitik immer auch enge Bezüge zur Demokratiepolitik (Roth 2011).

In der Folge der Enquete-Kommission hat sich über die Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen ein neues und fragiles Politikfeld der »Engagementpolitik« entwickelt (Olk/Klein/Hartnuß 2010). Auf Empfehlung der Kommission wurde 2002 das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) gegründet, um zu Fragen von Engagement und Zivilgesellschaft die Interessen und Problemperspektiven aus Zivilgesellschaft, Staat und Wirtschaft zu verschränken und gemeinsam fortzuentwickeln (Klein/Sprengel/Neuling 2013: 234 ff.).

---

1 Der Beitrag greift in Teilen zurück zum einen auf einen Beitrag des Autors für die Stiftung Mitarbeit: »Engagement im gesellschaftspolitischen Diskurs. Historischer Rückblick. Bestandsaufnahmen und ein engagementpolitischer Blick nach vorn« (Klein 2013a), zum anderen auf den Beitrag »Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE). Gründungsgeschichte und aktuelle Entwicklungen: ein Überblick«, der im Engagementpolitischen Jahrbuch des BBE 2022 im November 2021 im Wochenschau Verlag erscheinen wird.

Die Voraussetzungen, um über Engagement und seine Förderung nachzudenken und zu berichten, sind in den letzten Jahren insgesamt deutlich verbessert worden. Seit 1999 erfolgt eine auf Individualdaten basierende Dauerberichterstattungen über das freiwillige Engagement im Rahmen des »Freiwilligensurveys« der Bundesregierung in einem Turnus von fünf Jahren, also 1999, 2004, 2009, 2014 und 2019 im Auftrag des Bundesfamilienministeriums in seiner Funktion als Engagementministerium des Bundes. Der Stifterverband hat mit »Zivilgesellschaft in Zahlen« (Ziviz) eine weitere regelmäßige Erhebung initiiert, die empirische Erhebungen zu den Organisationen der Zivilgesellschaft durchführt (Priller u.a. 2012; Anheier/Norman 2009; Spengler/Priemer 2011; Tamm 2011). Die Engagementberichterstattung der Bundesregierung erfolgt mittlerweile regelmäßig in jeder Legislaturperiode (Deutsche Bundesregierung 2012; BMFSFJ 2009, 2012, 2017, 2020). Die Engagementforschung wird zunehmend als Gemeinschaftsaufgabe (Bertelsmann Stiftung u.a. 2010) und als Teil der Zivilgesellschaftsforschung verstanden (Braun u.a. 2013).

Der Beitrag unternimmt zunächst einen kurzen und ausschnitthaften Rückblick auf die historischen Bezüge von Ehrenamt und Engagement in Deutschland, der auch auf die staatliche Teilung nach dem Zweiten Weltkrieg eingeht. Die Diskurse über Bürgerbewegung und Zivilgesellschaft bilden in Ostdeutschland die Grundlage zum neueren Verständnis des »bürgerschaftlichen Engagements«, während in Westdeutschland der Begriff eng verbunden ist mit Studentenbewegung, neuen sozialen Bewegungen und einem neuen Selbsthilfediskurs. Auch hier gewinnt der »Diskurs der Zivilgesellschaft« als perspektivierender Kontext an Bedeutung (Klein 2001).

Im Anschluss an eine kurze historische Rekapitulation (1.) werden in einem zweiten Abschnitt die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission und die daran anschließenden Diskurse und engagementpolitischen Entwicklungen im Überblick vorgestellt. Das neue Politikfeld der »Engagementpolitik« ist durch seine Querschnittsbezüge in zahlreiche andere Politikfelder und seine Verschränkungen mit der »Demokratiepolitik« gekennzeichnet (2.). Abschließend stelle ich das aus der Enquete-Kommission hervorgegangene Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) vor (3.).

1. Engagement in beiden deutschen Staaten – ein kurzer historischer Rückblick

1.1 Engagement und Zivilgesellschaft in der DDR und nach der Vereinigung

In der Nachkriegszeit kam es – verbunden mit der staatlichen Teilung Deutschlands – zu eigenständigen Entwicklungen, die auch und gerade für Engagement und Zivilgesellschaft folgenreich waren (Bauernkämper 2010). In der DDR wurden Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft staatlich kontrolliert und massiv eingeschränkt (für viele siehe exemplarisch Klein 1968). Engagement fand entweder als staatlich verordnetes Engagement oder in privaten Nahräumen statt. Eine von Engagement getragene lebendige wie auch kritische Zivilgesellschaft gab es nur in Ausnahmesituationen und später vor allem im besonderen Schutzraum der Kirche: Nach dem für die weitere Entwicklung in Ostmitteleuropa prägenden Prager Frühling und seiner Niederschlagung entwickelten sich auch in der DDR seit den späten 1970er Jahren vor allem im Schutzraum der Evangelischen Kirche eine »oppositionelle Szene an Friedens-, Umwelt-, Frauen-, Menschenrechts- und (alternativen) Lebensstilgruppen heraus« (Brand 2010: 138). Diese Szene blieb aber insgesamt zunächst marginal.

Im Gefolge der in der DDR blockierten Reformpolitik Gorbatschows, von ökonomischen Krisensymptomen, der Ausbildung innerparteilicher Reformgruppen in der SED, der gefälschten Kommunalwahlen im Mai 1989 und eines massiv wachsenden Ausreisedrucks weiteten sich die Handlungsräume der oppositionellen Gruppen stark aus: »In rascher Folge formierten sich nun aus dem Umfeld des kirchlich-oppositionellen Milieus Organisationen wie das ›Neue Forum‹, ›Demokratie Jetzt‹, ›Demokratischer Aufbruch‹ oder die ›Vereinigte Linke‹, die als Kristallisationskerne der springflutartigen gesellschaftlichen Mobilisierung dienten« (Brandt 2010: 139). Doch spielten die Bürgerbewegungen nur in einer kurzen Umbruchphase eine entscheidende Rolle.

Allerdings entwickelte sich 1989, zur Zeit der Runden Tische in Ostdeutschland, eine bunte Projektszene, zum Teil unterstützt durch Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (ABM etc.). In den Jahren danach kam es insgesamt zu einem – noch nicht abgeschlossenen – Angleichungsprozess von Zivilgesellschaft und Engagementlandschaften in Ost- und Westdeutschland. In einer empirischen Studie zu »Stand und Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Ostdeutschland« kamen 2013 Thomas Olk und Thomas Gensicke bezüglich der Mitgliedschaft in Organisationen der Zivilgesellschaft zu folgenden Befunden:

»28 % der Bevölkerung der neuen Bundesländer sind Mitglied in mindestens einer gemeinnützigen Organisation, aber 40 % in den alten Ländern. Besonders auffällig ist das bei den Sportvereinen (alte Länder 22 %, neue Länder 11 %) und den Kultur-, Kunst- und Musikvereinen (alte Länder 10 %, neue Länder 5 %) sowie bei den Parteien und Jugendorganisationen (jeweils 4 % zu 2 %). Nur bei Bürgerinitiativen bzw. Bürgervereinen ist der Unterschied der Mitgliedschaft deutlich geringer (alte Länder 4 %, neue Länder 3 %).« (Olk/Gensicke/ 2013)

Unkonventionelle Formen der Beteiligung dominieren gegenüber dem mitgliedschaftsorientierten Engagement. Strukturschwache ländliche Räume stellen eine besondere Herausforderung für die Engagementförderung dar.

1.2 Engagement in der alten Bundesrepublik

Die Engagementdebatte in der alten Bundesrepublik wurde in den Nachkriegsjahren zunächst im Zeichen eines vorwiegend unpolitisch verstandenen Ehrenamtsbegriffs geführt. Doch wurden parallel intensive Erfahrungen des politischen Engagements jenseits der Parteien in sozialen Bewegungen und organisierter Zivilgesellschaft gemacht.

Die von den Alliierten der Westzonen verordnete Demokratie entfachte dort zunächst keine Begeisterungsstürme. Noch der zögerlich bürokratische, bald zum Erliegen gekommene Gang der Entnazifizierungsprozesse demonstrierte die sicher gut gemeinte erzieherische Absicht der Siegermächte, unseren Müttern und Vätern wohldosierte Portionen an demokratischem Bewusstsein zu vermitteln (siehe Forschungsjournal 1989: Editorial; sowie Forschungsjournal 2000, 2007). Das zarte Pflänzlein der Demokratie musste auf den kahlgeschlagenen Flächen des tausendjährigen Reiches großgezogen werden. Das vorherrschende Demokratieverständnis war formal und staatszentriert. Von den Schaltstellen der Macht herab wurde ausgrenzende Feindaufklärung daher oft schon dann betrieben, wenn an der rasch etablierten Parteiendemokratie vorbei um die Legitimität von Problemstellungen und Zielsetzungen gerungen werden sollte.

Bürgerprotest und Soziale Bewegungen

Soziale Bewegungen und Bürgerprotest agierten in der Bundesrepublik daher von vornherein unter den erschwerten Bedingungen einer »exklusiven« Demokratie. Ob gewerkschaftliche Kämpfe um wirtschaftliche Mitbestimmung, Proteste gegen die Wiederaufrüstung und Notstandsgesetze, die Frauenbewegung oder die Ökologiebewegung: In zahlreichen Auseinandersetzungen musste die Demokratie als offener Prozess des Umgangs mit divergierenden Interessen erst gegen ein verengtes Demokratieverständnis erstritten werden. Trotz

zyklischen Verlaufs ihrer Proteste sind die neuen sozialen Bewegungen neben Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Verbänden und Massenmedien inzwischen zu einem relativ stabilen politischen Faktor im Kräftefeld gesellschaftlicher Konfliktlagen geworden zu sein (Kraushaar 1996; Roth/Rucht 2008). Die ehemals unkonventionellen Formen der politischen Partizipation sind heute längst konventionalisiert (Marg u.a. 2013; Klein 2013a).

Die demokratische Frage liegt freilich tiefer als die politische Trennung von progressiv und konservativ. Nicht nur wer herrscht, sondern wie Herrschaft ausgeübt wird, ist hier von größtem Interesse. Die Antagonismen innerhalb einer Gesellschaft können auf verschiedene Weise praktisch werden. Die grundlegende, demokratieverbürgende Möglichkeit gesellschaftlicher Minderheiten und sozialer Bewegungen, um Mehrheiten im politischen System unter Bedingungen gleicher Freiheiten kämpfen zu können, ist gerade vor dem Hintergrund der weltweiten Tendenzen, zivilgesellschaftliche Handlungsräume einzuschränken (»Shrinking Spaces«; siehe Civicus/Brot für die Welt 2021) als Errungenschaft zu begreifen. Sie ermöglicht einen nicht abgeschlossenen und nicht abschließbaren Prozess der Demokratisierung der repräsentativen Demokratie (Forschungsjournal Soziale Bewegungen 2018; Themenheft Zukunft der Demokratie). Die demokratische Frage ist die Frage nach den Konturen eines »inklusiven« Politik- und Demokratieverständnisses, das nicht in Antiinstitutionalismus umschlägt.

Es ist ein wesentlicher Verdienst der Protestbewegungen, der demokratischen Normalität eines selbstverständlichen Umgangs mit Konfliktformen und strittigen Themen in der politisch-demokratischen Kultur der Bundesrepublik gegen alle Widerstände zum Durchbruch verholfen zu haben. Die zentrale Wirkung der Studentenbewegung ist im Rückblick wohl in der Demokratisierung von politischer Kultur und sozialkulturellen Verhältnissen zu sehen. Mit deren problematischem Erbe – Betroffenheitskult, Dogmatismus, Gewaltfalle – hatten (und haben) sich die nachfolgenden sozialen Bewegungen auseinanderzusetzen.

Selbsthilfe

Seit den 1970er Jahren entsteht eine »neue« Selbsthilfebewegung (zum Folgenden Beher/Liebig/Rauschenbach 2000: 260 ff.). Sie artikulierte aus eigenen Betroffenheiten eine vielfältige Kritik an bürokratischen, dysfunktionalen und anonymisierten Strukturen vor allem des Sozial- und Gesundheitswesens. Es bildeten sich nach dem Vorbild der Anonymen Alkoholiker Initiativen von behinderten Menschen, chronisch Kranken, Patient:innen der Psychiatrie, Alkohol- und Drogensucht oder von Menschen mit psychischen und sozialen Lebensproblemen. Parallel entstanden in den 1970er Jahren zahlreiche Bürgerinitiativen, die sich ebenfalls vom Gedanken der selbstorganisierten Lösung gesamtgesellschaftlicher Themen

inspirieren ließen, sowie zahlreiche Initiativen für alternative Wirtschaftskonzepte auf Basis von Ideen der Eigenarbeit und gemeinschaftlichen Selbsthilfe.

Ihren Höhepunkt erreichte die fachliche und politische Anerkennung des Selbsthilfegedankens in den 1980er Jahren: In den Diskussionen ging es um

> »das Verhältnis von überschaubaren kleinen Netzen und transparenten Strukturen sozialer Hilfe zu übermächtigen Großbürokratien, den Stellenwert selbstorganisierter Initiativen zu fremdbestimmten Einrichtungen und Verbänden, die Bedeutung von Eigenaktivitäten und Mitwirkungsmöglichkeiten bei sozialen Problemlagen im Vergleich zu entmündigenden Hilfeprozessen bzw. – umfassend betrachtet – um die Relation der Selbsthilfe zu Staat, Wohlfahrtsverbänden und privatgewerblichen Trägern.« (Beher/ Liebig/ Rauschenbach 2000: 262 ff.)

In den 1990er Jahren kommt es zur Institutionalisierung und Professionalisierung des Selbsthilfebereichs, in dem sich bis zu drei Millionen Menschen engagieren. Selbsthilfe als euphorisch verstandener Leitbegriff einer Gesellschaftsveränderung von unten tritt im Gefolge dieser Entwicklung in den Hintergrund. Stattdessen leistet Selbsthilfe wesentliche Beiträge zur Modernisierung in vielen Feldern sozialer Arbeit (Matzat 2010).

2. Enquete-Kommission als Initialzündung für nationale Engagementpolitik

Nachdem die CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Jahr 1999 bereits eine Große Anfrage zum Thema Ehrenamt gestellt hatte, ergriff die rot-grüne Koalition mit einem Antrag zur Einrichtung einer Enquete-Kommission zur »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« die Initiative. Die Enquete-Kommission nahm Ende 1999 unter Vorsitz des SPD-Bundestagsabgeordneten Dr. Michael Bürsch ihre Arbeit auf. Maßgeblich für den konzeptionellen Zuschnitt der Kommissionsarbeit war die parteienübergreifende Erfahrung eines vitalen politischen Feldes jenseits der Parteien, das sich in den 1970er und 1980er Jahren in Westdeutschland etwa durch Friedensbewegung, Anti-AKW-Bewegung und Solidaritätsbewegung, in der DDR natürlich insbesondere in der breiten Bürgerbewegung gegen das SED-Regime gezeigt hatte. Eine aktive und demokratische Zivilgesellschaft erschien daher als wesentliche Voraussetzung auch für die Zukunft der Demokratie im vereinten Deutschland.

2.1 Bürgerschaftliches Engagement als übergreifendes Begriffskonzept der Engagementpolitik

Den Zusammenhang von Ehrenamt, Selbsthilfe (Matzat 2010) oder Freiwilligenarbeit mit Partizipation und Demokratie hat die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« in ihrem Abschlussbericht (Enquete-Kommission 2002) mit dem Begriff des bürgerschaftlichen Engagements formuliert: Der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements lokalisiert das Engagement im zivilgesellschaftlichen Raum zwischen Staat, Markt und Privatsphäre (Klein 2001), im öffentlichen Raum und in Orientierung am Gemeinsinn (Enquete-Kommission 2002). Er verbindet »alte« und »neue« Formen des Engagements sowie gesellschaftliche Erfahrungen aus Vergangenheit und Gegenwart und unterschiedliche Ausdrucksformen des Engagements (Ehrenamt, Freiwilligenarbeit, Selbsthilfe) in einem gemeinsamen begrifflichen Zusammenhang (Roth 2000; Olk/Hartnuss 2011: 149 f.) Dieser Brückenschlag betrifft insbesondere das soziale Engagement und den hier dominanten Begriff des Ehrenamtes einerseits und ein weit gefasstes politisches Engagement in konventionellen wie auch unkonventionellen Formen andererseits.

Alle Formen des freiwilligen Engagements sind dann Formen des bürgerschaftlichen Engagements, wenn sie öffentlich Anliegen vertreten, die sich an Fragen des Gemeinsinns einer politischen Gemeinschaft orientieren (Münkler 2000). Insofern ist dieses Engagement »bürgerschaftlich«, das heißt ein Engagement von Bürgerinnen und Bürgern des politischen Gemeinwesens. Dabei ist es zunächst unerheblich, ob die Engagierten aus dem Bürgertum kommen (»bürgerschaftliches Engagement«) oder aus sozialen Unter- oder Oberschichten. Zentral ist vielmehr, dass bürgerschaftliches Engagement allen Mitgliedern des politischen Gemeinwesens offensteht und aus der Perspektive ihrer Bürgerinnen und Bürger erfolgt.

Natürlich ist die Frage nach den jeweils dominanten sozialen Trägerschichten des bürgerschaftlichen Engagements und den auch in den Feldern des Engagements bestehenden sozialen Ungleichheiten für die Engagementpolitik und Engagementförderung von großer und auch wachsender Bedeutung. Sie führt aktuell zu Debatten über »aufsuchende Formate« einer Engagementförderung für eher engagementferne Schichten mit Nähe zu Quartier und Sozialraum. Diese Diskussion reagiert auf die empirische Dominanz der mit Bildung und Geld hinreichend ausgestatten Engagierten aus den Mittelschichten.

Bürgerschaftliches Engagement ist nicht nur ein Sammelbegriff für die unterschiedlichen Formen der Tätigkeiten im Engagement, sondern enthält auch eine

starke normative Konnotation: Sie bezieht sich auf den Diskurs und das Rahmenkonzept der Bürgergesellschaft oder Zivilgesellschaft (Klein 2001, 2011, 2021):

> »Bürgergesellschaft beschreibt danach eine gesellschaftliche Sphäre, in der die Bürgerinnen und Bürger auf der Basis gesicherter Grundrechte und im Rahmen einer politisch verfassten Demokratie durch das Engagement in selbstorganisierten Vereinigungen und durch die Nutzung von Beteiligungsmöglichkeiten die Geschicke des Gemeinwesens – sei dies auf lokaler, landes- oder bundesweiter Ebene – wesentlich mit prägen können.« (Olk/Hartnuss 2011: 154; Enquete-Kommission 2002: 57 ff.)

Bürgerschaftliches Engagement ist also eng verbunden mit dem Anspruch auf Gestaltung der Gesellschaft und auf Partizipation an damit verbundenen Entscheidungsprozessen.

2.2 Zur Verbindung von Engagement- und Demokratiepolitik

Bürgerschaftliches Engagement, so klärt uns der Freiwilligensurvey auf, ist für die überwiegende Zahl der Engagierten mit dem Ziel verbunden, die Gesellschaft zumindest im Kleinen mitgestalten zu können (BMFSFJ 2010). Überall dort, wo das eigene Engagement etwas bewirkt, macht es auch einen Unterschied. Hier liegen auch die sensiblen Nahtstellen und Übergänge von Engagement, Partizipation und Demokratie (Roth 2010, 2011; Klein 2016): Beteiligungsansprüche sind unterhalb der Schwelle von periodischen Wahlen in der repräsentativen Demokratie angesiedelt und binden die Bürgerinnen und Bürger selber in die Gestaltung der Gesellschaft mit ein (Erler 2013).

In der Zivilgesellschaft haben die Parteien kein Monopol auf politische Gestaltung, und sie sind gut beraten, ihre repräsentativen Mandate in stetem Kontakt mit den zivilgesellschaftlichen Gestaltungsansprüchen wahrzunehmen. Politischen Entscheidungen sind ja aus guten Gründen Phasen der Meinungs- und Willensbildung vorgeschaltet. Die demokratischen Verfahren der Entscheidungsfindung sollten die Gestaltungsansprüche, die im bürgerschaftlichen Engagement gegeben sind, anerkennen und ihnen Ausdrucksmöglichkeiten geben. Deutlich wird, dass periodische Wahlen in den Kommunen durch dauerhafte Beteiligungsansprüche und -praxen eines vielfältigen Engagements begleitet werden, das von der Entscheidung über Schulhaushalte, Quartiershaushalte oder Bürgerhaushalte über die Entwicklung von Beteiligungskulturen in Schulen oder Altenheimen bis hin zu Fragen der Qualität von Angeboten der öffentlichen Daseinsvorsorge reicht.

Der Instrumentenkasten einer Demokratisierung der »repräsentativen Demokratie« ist gut gefüllt: Hier finden sich neben Formen der »direkten Demokratie« (Bürgerbegehren, Bürgerentscheide) auch solche der »deliberativen Demo-

kratie« (Austausch guter Argumente als Basis von Entscheidungen und entsprechender Formate vom Runden Tisch bis zur Planungszelle) oder auch der »assoziativen Demokratie«, in der Vereine, Verbände, Kirchen, Gewerkschaften, aber auch Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen in kooperativer Weise gemeinsame Anliegen voranbringen und darauf bezogene politische Entscheidungsprozesse initiieren oder begleiten. Wer Engagement fördern möchte, muss auch Demokratie fördern, im Kleinen oder im Großen. Engagement- und Demokratiepolitik sind daher zwei Seiten einer Münze (FJSB 2018).

2.3 Institutionelle Eckpunkte der engagementpolitischen Feldes

Die Enquete-Kommission kann als Initialzündung für die Entstehung der eng miteinander zusammenhängenden neuen Politikfelder einer Engagement- und Demokratiepolitik gelten. Unmittelbar im Anschluss an die Kommissionsarbeit wurde ein – bis heute bestehender – Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement im Deutschen Bundestag konstituiert. Dessen Mitglieder haben 2021 gefordert, in der neuen Legislaturperiode zu den Themen der Engagement- und Demokratiepolitik einen regulären Ausschuss im Deutschen Bundestag einzusetzen. Das für Engagementpolitik federführende Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) stärkte in seinen Strukturen den Bereich der Engagementförderung und hat diesen mittlerweile über den Zwischenschritt einer Unterabteilung zu einer eigenen Hauptabteilung »Demokratie und Engagement« fortentwickelt, die die engen Bezüge von Engagement und Teilhabe herstellt.

Verstärkt wurde sowohl die ressortübergreifende Abstimmung zu Engagement- und Teilhabeförderung als auch zu Querschnittsthemen. Die Ressortabstimmung hat mit der 2020 gegründeten Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt (DSEE) als öffentlich-rechtliche Stiftung eine Intensivierung erfahren. Zudem wurde die Abstimmung mit den 16 Ländern durch eine regelmäßig tagende Bund-Länder-Gruppe intensiviert. Die Politik der neuen öffentlich-rechtlich verfassten Stiftung wird freilich, anders als von den Akteuren der Zivilgesellschaft gefordert, maßgeblich vom BMFSFJ zusammen mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) – im Bund zuständig für Teilhabeförderung, politische Bildung, Katastrophenschutz etc. – und dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) gesteuert.

3. Gründung des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) als Empfehlung der Enquete-Kommission

Umgesetzt wurde auch eine weitere Empfehlung der Enquete-Kommission: Die Gründung eines multisektoralen nationalen Netzwerks zur gemeinsamen Beratung und Abstimmung engagementpolitischer Bedarfe der vielfältigen zivilgesellschaftlichen Akteurslandschaft in Deutschland. Im Abschlussbericht der Kommission wird die Gründung eines nationalen Netzwerks als nachhaltige Unterstützungsstruktur für bürgerschaftliches Engagement auf nationaler Ebene empfohlen. Die Organisationen des Dritten Sektors sollten ihren Erfahrungs- und Informationsaustausch und eine verbesserte Vertretung ihrer Interessen als Träger bürgerschaftlichen Engagements anstreben. Der Staat müsse die verschiedenen Ebenen und Fachpolitiken bündeln, einen Ansprechpartner mit hohem Bekanntheitsgrad für Anliegen der Bürgergesellschaft zur Verfügung zu stellen sowie die Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der politischen Diskussion halten (Enquete-Kommission 2002: 602 f.). Wichtig sei insgesamt eine bessere Vernetzung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bzw. Drittem Sektor (ebd., S. 603).

Ein bundesweites Netzwerk sollte:

1. »Anwalt und Sprachrohr des bürgerschaftlichen Engagements gegenüber Staat, Gesellschaft, Verbänden und Institutionen sein;
2. Anstöße zur Förderung und Weiterentwicklung bürgerschaftlichen Engagements geben;
3. weitere Forschung zum bürgerschaftlichen Engagement anregen;
4. zur Zusammenarbeit zwischen Staat, Wirtschaft und Drittem Sektor beitragen;
5. den nationalen und internationalen Erfahrungsaustausch fördern.« (ebd.: 603 f.)

3.1 Rechtsform und Gremien des BBE

Die Enquete-Kommission war noch nicht zu Ende, als bereits erste Gespräche mit dem zuständigen BMFSFJ über eine Gründungsfinanzierung der BBE-Geschäftsstelle geführt wurden. Die damalige Ministerin Christine Bergmann und ihr Staatssekretär Peter Haupt unterstützten das Vorhaben. Gesucht wurde zudem ein Träger, der parteiübergreifend Vertrauen genießt und bei dem die neue Geschäftsstelle – das Netzwerk gab es ja noch nicht – angesiedelt werden konnte. Dieser Träger wurde 2002 der Deutsche Verein für öffentliche und private Für-

sorge, der damals seinen Hauptsitz noch in Frankfurt/M. hatte und einige Jahre später nach Berlin umzog.

Die Trägerschaft seiner Geschäftsstelle hat das BBE mittlerweile selbst übernommen. Dafür wurde eine gemeinnützige GmbH gegründet, deren Gesellschafter immer die jeweils amtierenden Mitglieder des Netzwerkvorstandes sind. Die gGmbH nimmt die Förderungen für Geschäftsstelle und Projekte entgegen und ist Arbeitgeber für alle Mitarbeitenden der Geschäftsstelle.

Die erste zweiköpfige Geschäftsführung koordinierte zunächst mit zwei Verwaltungskolleginnen für ein Jahr die Arbeit einer Steuerungsgruppe unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Thomas Rauschenbach. Ihre Aufgabe war es, die Statuten und damit auch die Rechtsform des zu gründenden Netzwerks vorzubereiten. Zum einen gab es wenig Erfahrung mit multisektoralen Netzwerken und deren Arbeitsstrukturen. Zum anderen musste der schwierige Grat zwischen dem Aufbau einer gemeinsamen, deliberativ verfassten Plattform für die Anliegen der Zivilgesellschaft und dem Vermeiden von Konkurrenzen mit einflussreichen Dachverbänden gegangen werden, die das Feld der politischen Einflussnahme in der organisierten Zivilgesellschaft dominierten. Der Netzwerkgedanke war insbesondere für einflussreiche korporatistische Akteure eine Herausforderung.

Das Netzwerk hat die Rechtsform eines nicht eingetragenen gemeinnützigen Vereins, dessen Mitglieder alle enge Bezüge zu Themen und Anliegen der Engagementförderung haben müssen. Seine Statuten bilden einen Rahmen für ein multisektorales Organisationsnetzwerk auf nationaler Ebene für Fragen der Engagement- und Partizipationsförderung sowie für Engagement- und Demokratiepolitik. Zu Beginn waren die Arbeitsgruppen die Fachformate des Netzwerks. Später folgten ergänzend Themenpat:innen und eine regelmäßige Agenda-Konferenz. Im Rahmen dieser Agenda-Konferenz erfolgt im Auftrag der Mitgliederversammlung die fachliche Befassung und der Aufbau fachlicher Planungen des BBE.

Entscheidungen für das Netzwerk können nur die gewählten Gremien treffen. Sie entscheiden – mit der Mitgliederversammlung als höchstem Organ – über die engagementpolitische Aufstellung des BBE und seine Themenagenda für jeweils drei Jahre. Das Abstimmungsprinzip ist das einer deliberativen Plattform: eine Stimme pro Organisation, unabhängig von deren Größe. Die drei Gremien sind die jährlich tagende Mitgliederversammlung, ein 40-köpfiger Koordinierungsausschuss als strategisches Zwischengremium sowie ein fünfköpfiger Sprecher:innenrat. Dieser hat die politische Aufsicht über die Geschäftsstelle des Netzwerks und stellt die Gesellschafter der gGmbH.

3.2 Die Woche des bürgerschaftlichen Engagements seit 2005

Schon wenige Jahre nach Gründung des Netzwerks wurde 2005 erstmals mit Unterstützung des BMFSFJ ein nationales Kampagnenformat realisiert, die Woche des bürgerschaftlichen Engagements. Schirmherr dieser Kampagne, die jedes Jahr im September an einem Freitag mit einer nationalen Auftaktveranstaltung in Berlin beginnt und dann zehn Tage später am Sonntag endet, ist seit der ersten Kampagne der jeweils amtierende Bundespräsident. Würdigung und Anerkennung sind zentrale Kampagnenmotive, doch Information und Fachdiskurse werden ebenfalls im Rahmen von Kampagnenthementagen angeboten. Spezielle Kampagneninfoletter und ein zum Eintrag freier gemeinsamer Engagementkalender erlauben die Mobilisierung von Tausenden Engagierten und Engagementprojekten vor Ort innerhalb des bundesweiten Kampagnenrahmens. Engagementbotschafter:innen transportieren Kampagnenbotschaften. Ein zentraler Medienpartner der Kampagne ist von Beginn an das ZDF.

3.3 BBE als Public Interest Lobbyist und deliberative Plattform der assoziativen Demokratie

Sprecher:innenrat und Geschäftsstelle des BBE nehmen Beratungsfunktion in zahlreichen Gremien von Europäischer Union, von Bund, Ländern und Kommunen (für Parlamente und Verwaltung), von Stiftungen, Wissenschaft wie auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen (Verbände, Netzwerke) wahr.

Das BBE vermittelt dort Netzwerkbefunde und versteht sich im Auftrag seiner Mitglieder und Gremien als Public Interest Lobbyist für Engagement, Teilhabe und die Anliegen der Zivilgesellschaft. Angesichts des Umstandes, dass das BBE vermittels einer breiten und vielfältigen Mitgliedschaft den größten Teil der Träger und Förderer des Engagements in Deutschland umfasst, kann es beanspruchen, für die Anliegen von über 28 Millionen Engagierten in Deutschland (Freiwilligensurvey 2019) zu sprechen.

Da das BBE einen deliberativen Austausch von Organisationen aus den großen Sektoren der Gesellschaft ermöglicht und im Diskurs die Interessenkonflikte aufeinandertreffen, kann hier mit Fug und Recht von einer Plattform der »assoziativen Demokratie« gesprochen werden (Klein/Olk 2015).

3.4 Dynamische Netzwerkagenda

In den Zeiten der Corona-Pandemie sind die Themen Pandemiefolgen für die Zivilgesellschaft sowie Digitalisierung stark in den Vordergrund gerückt. Während die Folgen der Pandemie noch nicht abschließend einzuschätzen sind, ist eine hohe Dynamik des Digitalisierungsprozesses innerhalb der Tätigkeitsfelder der Zivilgesellschaft zu konstatieren. Auch die Arbeitsformate des BBE wurden sehr stark digitalisiert.

Dabei gibt es zwei zentrale Befunde: Erstens ist angesichts der durch Corona beschränkten Möglichkeiten präsenter Kooperationen eine sehr hohe Digitalisierungsdynamik über eine Nutzung digitaler Arbeitsformate und bei der Durchführung der Arbeit über Homeoffice entstanden. Dies senkt für alle, die die Technik nutzen können, den Aufwand und ermöglicht oft sogar mehr Menschen eine Teilnahme, etwa in einer der BBE-Arbeitsgruppen, die sich zuvor aufgrund des hohen Reiseaufwands nicht beteiligt hätten. Auf der anderen Seite werden in digitalen Lernräumen gerade diejenigen ausgeschlossen, die technisch und von den Bildungsvoraussetzungen nicht wirklich mithalten können. Inklusion bleibt daher gerade mit Blick auf digitale Kommunikationsräume eine große Herausforderung.

Zudem ermöglichen Internet und Social Media ein breites Spektrum unziviler Kommunikation: von Desinformation/Fake News über Hass und Aggression im Netz bis hin zu Vernetzungsangeboten für Anhänger:innen von Verschwörungstheorien in komfortabel ausgestatteten Echokammern, die nur eigene Vorurteile verstärken, ist alles dabei.

So ist es eine zentrale Herausforderung für die Zivilgesellschaft und das BBE, diesen Entwicklungen gegenzusteuern. Unzivile Akteure tummeln sich auch in den Handlungsräumen der Zivilgesellschaft. Zudem macht der Blick in die innenpolitische, aber insbesondere auch in die europäische und internationale Diskussion deutlich, dass sich die Handlungsräume der Zivilgesellschaft angesichts von autoritären Entwicklungen von Staaten und der Einschränkungen von Rechtsstaat und kritischer Öffentlichkeit allzu oft in der Phase eines Shrinking Spaces befinden.

Zum Bundestagswahlkampf 2021 hat das BBE erneut eine im Netzwerk abgestimmte engagementpolitische Agenda vorgelegt (BBE 2021). Gestärkt werden sollen Infrastrukturen der Begleitung von Engagement und Teilhabe vor Ort, eine Bundeskompetenz zur Strukturförderung und der institutionelle Zusammenhang der Engagement- und Demokratiepolitik.

Literatur

Anheier, Helmut K./Spengler, Norman (Hg.) (2009), *Auf dem Weg zu einem Informationssystem Zivilgesellschaft. Anspruch, Potentiale, Verknüpfungen. Zivilgesellschaft in Zahlen*, Band 1, Dokumentation des Workshops »Informationssystem Zivilgesellschaft« (15. Juni 2009).

Bauernkämper, Arnd (2010), »Bürgerschaftliches Engagement zwischen Erneuerung und Abbruch. Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR in vergleichender Perspektive«, in: Thomas Olk/Ansgar Klein/Birger Hartnuß (Hg.), *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 97–122.

Beher, Karin/Liebig, Reinhard/Rauschenbach, Thomas (2000), *Strukturwandel des Ehrenamts. Gemeinwohlorientierung im Modernisierungsprozess*, Weinheim und München: Juventa.

Bertelsmann Stiftung/Fritz Thyssen Stiftung/Generali Deutschland/Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hg.) (2010), *Engagementforschung als Gemeinschaftsaufgabe. Strategische Bedarfe, Agenda, Programmatik. Dokumentation zur gleichnamigen Tagung am 15. März 2010 in Bonn*, http://www.ziviz.info/publikationen/publikationen-und-materialien/

Brand, Karl-Werner (2010), »Die Neuerfindung des Bürgers. Soziale Bewegungen und bürgerschaftliches Engagement in der Bundesrepublik«, in: Thomas Olk/Ansgar Klein/Birger Hartnuß (Hg.), *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 123–152.

Braun, Sebastian/Eder, Klaus/Klein, Ansgar/Strachwitz, Rupert Graf (2013), *Arbeitspapier zur Vorbereitung eines Antrags zur Einrichtung eines Interdisziplinären Zentrums an der Humboldt-Universität zu Berlin mit dem Titel Zentrum für Zivilgesellschaftsforschung (ZfZ)*, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2000), *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Freiwilligensurvey 1999*, 3 Bde., Stuttgart: Kohlhammer.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2009), *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland*, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2010), *Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009 – Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004-2009*, Berlin, http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=165004.html

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2012), *Für eine Kultur der Mitverantwortung*, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2017), *Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement. Der Beitrag zur lokalen Entwicklung*, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2020), *Zukunft Zivilgesellschaft. Junges Engagement im digitalen Zeitalter*, Berlin.

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (2021), *Engagementpolitische Empfehlungen des BBE 2021*, Berlin, https://www.b-b-e.de/aktuelles/detail/engagementpolitische-empfehlungen-des-bundesnetzwerks-buergerschaftliches-engagementfuer-ein-regierungsprogramm-der-20-legislaturperiode/

Civicus/Brot für die Welt (Hg.) (2021): *Atlas der Zivilgesellschaft. Freiheitsrechte unter Druck. Schwerpunkt Corona. Zahlen. Analysen. Interviews. Weltweit*, Berlin.

Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« (2002), *Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Gesellschaft*, Opladen: Leske+Budrich.

Erler, Gisela (2013): »Bürgerbeteiligung – der Sprung vom Helfen zum Mitentscheiden«, in: Ansgar Klein/Rainer Sprengel/Johanna Neuling (Hg.), *Jahrbuch Engagementpolitik 2013. Staat und Zivilgesellschaft*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 43–48.

Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«/Deutscher Bundestag (Hg.) (2002), *Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*, Opladen: Leske+Budrich.

Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (1989), *40 Jahre Bundesrepublik – 40 Jahre soziale Bewegungen*, Sonderheft, Bonn: Eigenverlag.

Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (2000), *In Amt und Ehren. Zukunft bürgerschaftlichen Engagements*, Jg. 13, Heft 2, Stuttgart: Lucius & Lucius.

Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (2007), *Bürgergesellschaft. Wunsch und Wirklichkeit*, Jg. 20, Heft 2, Stuttgart: Lucius & Lucius.

Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (2018), *Zukunft der Demokratie.*, Jg. 31, Heft 1–2, Berlin: De Gruyter.

Klein, Ansgar (2001), *Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung*, Opladen: Leske+Budrich.

Klein, Ansgar (2013a), Momentaufnahmen und Impressionen des Protests. Rezension von Stine Marg/Lars Geiges /Felix Butzlaff/Franz Walter (Hg.), *Die neue Macht der Bürger? Was motiviert die Protestbewegungen? BP –Gesellschaftsstudie*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 2013, in: BBE-Newsletter Nr. 8/2013 unter http://www.b-b-e.de/index.php?id=archiv-des-newsletters

Klein, Ansgar (2013b), »Bürgerschaftliches Engagement und Engagementförderung: Rückblick und Ausblick«, in: *Wegweiser Bürgergesellschaft, Newsletter der Stiftung Mitarbeit*, Bonn (21. Juni 2013)

Klein, Ansgar/Sprengel, Rainer/Neuling, Johanna (Hg.) (2013), *Jahrbuch Engagementpolitik 2013. Staat und Zivilgesellschaft*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, Bd. 1 der BBE-Buchreihe »Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis«.

Klein, Ansgar/Olk, Thomas (2015), »Transsektorale Vernetzung und assoziative Demokratie. Erfahrungen des BBE«, in: Ansgar Klein/Rainer Sprengel/Johanna Neuling (Hg.), *Jahrbuch Engagementpolitik 2015.* Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 77–95.

Klein, Ansgar (2016), »Bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation«, in: Ansgar Klein/Rainer Sprengel/Johanna Neuling (Hg.), *Jahrbuch Engagementpolitik 2016*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 131–139.

Klein, Ansgar (2021), »Überlegungen zum Begriff der Zivilgesellschaft«, in: Ansgar Klein/Rainer Sprengel/Johanna Neuling (Hg.), *Jahrbuch Engagementpolitik 2021*, Frankfurt/M.: Wochenschau Verlag, S. 84–95.

Klein, Manfred (1968), *Jugend zwischen den Diktaturen 1945/56*, Mainz: v. Hase & Koehler.

Kraushaar, Wolfgang (1996), *Die Protestchronik 1949–1959. Eine illustrierte Geschichte von Bewegung, Widerstand und Utopie*, Hamburg: Rogner & Bernhard, 4. Bde.

Marg, Stine/Geiger, Lars/Butzlaff, Felix/Walter, Franz (Hg.) (2013), *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen?* Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Matzat, Jürgen (2010), »Ehrenamtliches Engagement, kollektive Selbsthilfe und politische Beteiligung im Gesundheitswesen«, in: Thomas Olk/Ansgar Klein/Birger Hartnuß (Hg.)

(2010), *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 547–570.

Münkler, Herfried (2000), »Ehre, Amt und Engagement. Wie kann die knappe Ressource Bürgersinn gesichert werden?«, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Heft 2, S. 22–32.

Olk, Thomas/Klein, Ansgar/Hartnuß, Birger (Hg.) (2010), *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*, Wiesbaden: VS-Verlag.

Olk, Thomas/Hartnuß, Birger (Hg.) (2011), *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement*, Weinheim und Basel: Juventa.

Olk, Thomas/Hartnuß, Birger (2011), »Bürgerschaftliches Engagement«, in: Thomas Olk/Birger Hartnuß (Hg.) (2011), *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement*, Weinheim und Basel: Juventa, S. 145–161.

Olk, Thomas/Gensicke, Thomas (2013), *Stand und Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Ostdeutschland*, Berlin: Bundesministerium des Innern.

Priller, Eckhard/Alscher, Mareike/Droß, Patrick Paul/Poldrack, Franziska/Clemens J./Schmeißer, Claudia/Waitkus, Nora (2012), *Dritte-Sektor-Organisationen heute: Eigene Ansprüche und ökonomische Herausforderungen. Ergebnisse einer Organisationsbefragung*, Discussion Paper SP IV 2012 – 402, Berlin.

Roth, Roland (2000), »Bürgerschaftliches Engagement – Formen, Bedingungen, Perspektiven«, in: Annette Zimmer/Stefan Nährlich (Hg.), *Engagierte Bürgerschaft. Traditionen und Perspektiven*, Opladen: Leske+Budrich, S. 25–48.

Roth, Roland (2003), »Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft«, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jg. 16, Heft 2, S. 59–73.

Roth, Roland (2004), »Engagement als Ressource. Möglichkeiten und Grenzen der Selbstorganisation von benachteiligten Bevölkerungsgruppen«, in: Aila-Leena Matthies/Kathleen Kauer (Hg.), *Wiege des sozialen Kapitals. Bürger-Engagement und lokale Ökonomie in einem ostdeutschen Stadtteil*, Bielefeld: Kleine Verlag, S. 175–188.

Roth, Roland/Rucht Dieter (Hg.) (2008), *Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch*, Frankfurt a. M./New York: Campus.

Roth, Roland (2010), »Engagementförderung als Demokratiepolitik: Besichtigung einer Reformbaustelle«, in: Thomas Olk/Ansgar Klein/Birger Hartnuß (Hg.) (2010), *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe,* Wiesbaden: VS-Verlag, S. 611–635.

Roth, Roland (2011), *Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Spengler, Norman/Priemer, Jana (2011), *Daten zur Zivilgesellschaft. Eine Bestandsaufnahme. Zivilgesellschaft in Zahlen*, Band 2, http://www.ziviz.info/publikationen/publikationen-und-materialien/

Tamm, Timo/Hubrich, David-Karl/Spengler, Norman/Krimmer, Holger (2011), *Zivilgesellschaft in Zahlen – Band 3: Nutzerhandbuch Zivilgesellschaftsdaten*, Edition Stifterverband: Essen.

Notwendig, aber undemokratisch? Der Aufstieg der EU-Kommission zu einer europäischen Wirtschaftsregierung

Dominika Biegon

Einleitung

Nach jahrelanger Blockade hat die Europäische Union (EU) unter dem Eindruck der Corona-Krise einen beeindruckenden Sprung in Richtung gemeinschaftlicher Wirtschafts- und Fiskalpolitik vollzogen. Ein Wiederaufbaubaupaket (»Next Generation EU«) von 750 Milliarden Euro wurde auf den Weg gebracht, dessen Kern der EU-Aufbaufonds (die sogenannten Aufbau- und Resilienzfazilität) ist. Die EU verfügt nun über einen neuen, schuldenfinanzierten Investitionshaushalt und die EU-Kommission rückt ins Zentrum einer koordinierten europäischen Wirtschaftspolitik. Treffenderweise hat Bundesfinanzminister Olaf Scholz von einem »Hamiltonian Moment« gesprochen, als er den Wiederaufbaufonds im Mai 2020 der Öffentlichkeit präsentierte, womit er auf das alte sozialdemokratische Leitbild der »Vereinigten Staaten von Europa« anspielte.

Mit der Vertiefung der europäischen Wirtschafts- und Fiskalpolitikpolitik, wie wir sie seit der Corona-Pandemie erlebt haben, wird ein Trend fortgesetzt, der bereits nach der Eurozonenkrise 2010 begonnen hatte. Im letzten Jahrzehnt ist im Bereich der EU-Wirtschaftspolitik eine politische Steuerungsarchitektur geschaffen worden, die man als europäische Wirtschaftsregierung bezeichnen kann. Durch die Schaffung eines strukturierten wirtschaftspolitischen Koordinierungsprozesses, dem Europäischen Semester, ist die EU-Kommission zu einem zentralen Akteur in der EU-Wirtschaftspolitik aufgestiegen. Der neue EU-Aufbaufonds führt zu einer weiteren Stärkung der EU-Kommission im europäischen Institutionengefüge.

Von progressiven Parteien wird eine stärkere europäische wirtschaftspolitische Koordinierung sowie die Schaffung eines kreditfinanzierten EU-Investitionsfonds als längst überfälliger Schritt begrüßt. Üblicherweise wird auf die makroökonomische Notwendigkeit einer Vertiefung der EU-Wirtschaftspolitik, insbesondere in der gemeinsamen Währungsunion verwiesen. In diesem Beitrag soll der Fokus allerdings nicht auf den makroökonomischen, sondern auf den politischen Auswirkungen der institutionellen Neuerungen in der EU-Wirtschafts-

politik der letzten Jahre liegen. Der Beitrag analysiert die demokratische Legitimität der neu geschaffenen europäischen Wirtschaftsregierung, in dessen Zentrum die EU-Kommission steht.

Im Folgenden werde ich kurz auf das Konzept der europäischen Wirtschaftsregierung bzw. das der EU Economic Governance (häufig das englische Pendant) eingehen (1). Anschließend stelle ich dar, wie die EU-Kommission in den letzten Jahren zum zentralen wirtschaftspolitischen Akteur aufgestiegen ist (2) und beleuchte die politischen Steuerungsmechanismen der EU-Wirtschaftsregierung (3). Daraufhin nehme ich eine Bewertung ihrer demokratischen Legitimität vor (4). Der Beitrag endet mit einer kurzen Zusammenfassung der zentralen Thesen.

1. Die europäische Wirtschaftsregierung – ein schillernder Begriff

Das Konzept einer europäischen Wirtschaftsregierung wird mal als Reformprogramm und mal als Beschreibung des Ist-Zustandes verwendet. Als Reformprogramm lassen sich die Forderungen nach einer europäischen Wirtschaftsregierung in eine neokeynsianischen und eine liberal-konservative Variante unterteilen. Als liberal-konservatives Reformprogramm geht es vorrangig darum, durch institutionelle Neuerungen eine stärkere Haushaltsdisziplin durchzusetzen. Dabei stehen unterschiedliche EU-Institutionen im Mittelpunkt der Reformagenda. Die ehemalige Bundeskanzlerin Angela Merkel und der ehemalige französische Präsident Nicolas Sarkozy hatten während der Eurokrise vorgeschlagen, den Europäischen Rat zu stärken (Handelsblatt 2011) – eine Initiative die 2020 vom Bundestagspräsidenten, Wolfgang Schäuble, wieder aufgegriffen wurde (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2020). Die EU-Kommission versuchte im Kontext dieser Reformdebatte die eigene institutionelle Rolle zu stärken und warb für einen europäischen Finanzminister aus den eigenen Reihen (Europäische Kommission 2017).

Zugleich haben neokeynsianische Vorschläge einer europäischen Wirtschaftsregierung im Zuge der Eurozonenkrise 2010 an Auftrieb gewonnen (Heise/Heise 2010; Notre Europe 2012). Den Vorschlägen liegt eine andere Problemanalyse zugrunde. Nicht die zu laxe Haushaltpolitik der Mitgliedstaaten sei die Ursache für die Instabilität der gemeinsamen Währung und damit Auslöser der Eurozonenkrise, sondern die Konstruktionsfehler der Währungsunion: Angesichts einer einseitig auf Preisstabilität ausgerichteten europäisierten Geldpolitik und einer nationalen Fiskalpolitik, die aufgrund des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ihrer diskretionären Kraft beraubt ist, hätten die Mitgliedstaaten kaum Möglichkeiten, um auf Konjunktureinbrüche angemessen zu

reagieren oder eine Wirtschaftspolitik voranzutreiben, die die Zukunftsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften sichere.

Darüber hinaus wird der Begriff einer europäischen Wirtschaftsregierung auch als Beschreibung des Ist-Zustands verwendet, um zu unterstreichen, dass die europäischen Institutionen bereits politische Autorität in den Mitgliedstaaten ausüben. Seit der Eurozonenkrise ist klar, dass die EU-Institutionen nicht nur vermittelt über die Mitgliedstaaten politische Autorität ausüben, sondern, dass ein unmittelbares Autoritätsverhältnis besteht, welches das neu errichtete EU Economic Governance Regime unter erhöhten Legitimitätsdruck stellt (Scharpf 2013). In einer Reihe von Studien wurde die politische Einflussnahme unterschiedlicher EU-Institutionen auf nationale Wirtschaftspolitiken untersucht. Viele Beiträge thematisieren die deutlichste Form der politischen Autoritätsausübung, nämlich die von der Troika verordneten Strukturreformen (Scharpf 2015; Armingeon u.a. 2015), zu denen sich die EU-Mitgliedstaaten mit Refinanzierungsschwierigkeiten verpflichten mussten, um EU-Finanzhilfen zu bekommen.

In diesem Beitrag verwende ich den Begriff »europäische Wirtschaftsregierung« ebenfalls zur Beschreibung des Ist-Zustands. Mit europäischer Wirtschaftsregierung meine ich das Regime der EU Economic Governance, das nach 2010 errichtet wurde und in dessen Zentrum die Europäischen Kommission steht. Der Begriff ist bewusst gewählt, um zu unterstreichen, dass die Europäische Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters (Abschnitt 2) politische Autorität ausübt. Das zentrale Argument dieses Beitrages ist, dass die Mitgliedstaaten sich nicht nur in wirtschaftlichen Ausnahmesituationen und bei einem Verlust des Zugangs zum Kapitalmarkt mit Strukturreformauflagen konfrontiert sehen, die sie im Gegenzug für EU-Finanzhilfen umsetzen müssen. Auch im wirtschaftspolitischen Alltagsgeschäft beeinflusst die EU-Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters die Wirtschafts-, aber auch die Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik der Mitgliedstaaten. Mit dem EU-Aufbaufonds wird diese Tendenz noch verstärkt.

Die Form der politischen Autoritätsausübung ist dabei weniger hierarchisch als der Begriff »Regierung« nahelegt. Die politische Autorität der EU-Kommission beruht auf einem Netzwerk an Interaktionsstrukturen. Sie verhandelt und kommuniziert mit verschiedenen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen. Sowohl bei der Entscheidung über wirtschaftspolitische Maßnahmen als auch bei der Durchsetzung dieser Maßnahmen ist sie auf andere Akteure angewiesen. Der wirtschaftspolitische Koordinierungsprozess des Europäischen Semesters wird im nächsten Abschnitt genauer beschrieben.

2. Das Europäische Semester, der EU-Aufbaufonds und der Aufstieg der EU-Kommission zum zentralen wirtschaftspolitischen Akteur

Das Europäische Semester ist ein wirtschaftlicher Koordinierungsprozess, der im Jahr 2011 als Antwort auf die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die Eurozonenkrise eingeführt wurde. Es folgt einem integrierten Ansatz: Diverse Überwachungsinstrumente quer zu verschiedenen Politikbereichen werden in *einem* Koordinierungsprozess, dem Europäischen Semester, zusammengeführt (Abbildung 1).

Es besteht aus drei unterschiedlich starken Säulen. Die stärkste Säule ist die fiskalpolitische Überwachung. Sie wird definiert durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt, der den Mitgliedstaaten ein Haushaltsdefizit von über drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) verbietet und sie darauf verpflichtet, den Stand ihrer öffentlichen Verschuldung auf 60 Prozent ihres BIPs zu begrenzen. Nach der Krise wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt durch eine Reihe von Maßnahmen verschärft und verfeinert (Degryse 2012).

Die zweite Säule ist die der makroökonomischen Überwachung, welche 2011 mit dem Sixpack eingeführt wurde. Das Ziel des makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens ist es, neben den öffentlichen Finanzen auch privatwirtschaftliche Entwicklungen stärker zu überwachen. Anhand einer Indikatorenliste, die ökonomische Eckwerte wie etwa die Leistungsbilanz, die Veränderung der Exportmarktanteile, Lohnstückkosten, Immobilienpreise, Kreditvergabe im Privatsektor und Arbeitslosenquote erfasst, sollen wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen besser erkannt und vermieden werden.

Die dritte und schwächste Säule des europäischen Semesters ist die sozial- und beschäftigungspolitische Koordinierung. Ursprünglich war diese Säule eng an die Europa 2020-Strategie gekoppelt. In den letzten Jahren sind allerdings die Europäische Säule sozialer Rechte sowie die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen zu einem wichtigen Referenzpunkt der dritten Säule geworden. Die EU-Kommission hat, ähnlich wie beim makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren, eine Indikatorenliste entwickelt, welche die sozial- und arbeitsmarktpolitische Entwicklung in den Mitgliedstaaten erfassen soll. Auf der Basis dieses sozialpolitischen Scoreboards will die Kommission zukünftig soziale Fehlentwicklungen in den Mitgliedstaaten effektiver in den Blick nehmen.

Im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht die EU-Kommission also sowohl die Fiskalpolitik als auch weitere makroökonomische Entwicklungen in den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus koordiniert sie deren Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Das Europäische Semester gipfelt jedes Frühjahr in den länderspezifischen Empfehlungen. Dabei handelt es sich um Reformempfehlungen

Europäisches Semester

Fiskalpolitische Überwachung	Makroökonomische Überwachung	Sozial- und Beschäftigungspolitische Koordinierung
Stabilitäts- und Wachstumspakt Sixpack Twopack Fiskalpakt	Makroökonomisches Ungleichgewichtsverfahren Sixpack	Europa 2020 Europäische Säule sozialer Rechte Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen
Sanktionen möglich	Sanktionen möglich	Keine Sanktionsmöglichkeiten

Abbildung 1: Aufbau des Europäischen Semesters
Quelle: eigene Darstellung

der EU-Kommission an die Mitgliedstaaten. Betroffen sind alle Bereiche, die im Kontext des Europäischen Semesters von der EU-Kommission überwacht werden. Je nach Politikfeld haben die länderspezifischen Empfehlungen eine unterschiedliche Verbindlichkeit. Bei Nichteinhaltung der makroökonomischen und fiskalpolitischen Vorgaben drohen den Mitgliedstaaten Sanktionen. In der dritten Säule sind hingegen keine Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen.

Mit ihren Empfehlungen greift die EU-Kommission in Kompetenzen ein, die ihr im Rahmen der EU-Verträge nicht eingeräumt wurden (Schmidt 2020; Becker 2020). Die entsprechenden Artikel zur gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik (insbesondere Art. 119, 121, 126 und 136 im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) sind eigentlich eindeutig und schreiben der EU-Kommission lediglich eine koordinierende Funktion zu. So auch im Europäischen Semester: Formell macht die EU-Kommission wirtschaftspolitische Empfehlungen, die vom Rat gebilligt werden müssen. Die Beschlussfassung über Sanktionen fällt also dem Rat zu. Ein Blick hinter die Kulissen zeigt jedoch, dass ein Autonomiegewinn der EU-Kommission in Fragen der Wirtschaftspolitik stattgefunden hat. Dieser ist insbesondere im veränderten Abstimmungsmodus der umgekehrten qualifizierten Mehrheit begründet, wie es im Sixpack beschlossen wurde (Seikel 2018). Die Vorgaben der EU-Kommission, die im Kontext des Europäischen Semesters formuliert werden, gelten nach den Verordnungen des Sixpack als angenommen, es sei denn eine qualifizierte Mehrheit der Eurogruppen-Länder spricht sich dagegen aus. Zudem strukturiert die EU-Kommission den Prozess in entscheidender Weise durch Agendasetting an zentralen Stellen im Europäischen Semester. So ist es die EU-Kommission, die die Leitlinien der

Europäischen Wirtschaftspolitik im Jahreswachstumsbericht definiert und die Länderberichte verfasst. Kurzum: Die EU-Kommission spielt im Verfahren des Europäischen Semesters eine zentrale Rolle.

Bislang hat das Europäische Semester nur selten öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen – und zwar meistens nur dann, wenn die EU-Kommission den Mitgliedstaaten drohte, deren Haushaltsentwürfe nicht zu akzeptieren (wie etwa gegenüber Italien im Herbst 2018). Mit dem EU-Aufbaufonds gewinnt dieser wirtschaftspolitische Koordinierungsprozess allerdings deutlich an Bedeutung (Höpner 2020; Biegon u.a. 2021). Denn neben Sanktionen hat die EU-Kommission ein zusätzliches Mittel in der Hand, um Mitgliedstaaten zu bestimmten Strukturreformen zu bewegen. Durch den Fonds kann sie nun finanzielle Anreize setzen (Abschnitt 3). Die EU-Hilfen aus dem Fonds fließen nämlich nur, wenn die Mitgliedstaaten die Reformauflagen der EU-Kommission aus dem Europäischen Semester umsetzten. Die verabredeten Reformen und Investitionen werden in detaillierten nationalen Aufbauplänen dokumentiert und die Umsetzung dieser Pläne wird zwei Mal im Jahr von der EU-Kommission überprüft. Haben die Mitgliedstaaten die vereinbarten Ziele nicht erreicht, kann die EU-Kommission die Auszahlung der EU-Mittel aus dem Aufbaufonds stoppen.

Dadurch, dass die Auszahlung von EU-Hilfen aus dem Aufbaufonds nun explizit an die erfolgreiche Umsetzung von Strukturreformauflagen gekoppelt ist, wird das Europäische Semester zunehmend in einer breiten Öffentlichkeit wahrgenommen. Als die Mitgliedstaaten im Frühjahr 2021 die nationalen Aufbaupläne entwarfen, wurde etwa in Spanien und Italien regelmäßig kritisch in der Öffentlichkeit darüber berichtet. In Spanien erregte ein Interview des EU-Kommissars Valdis Dombrovskis unter Gewerkschaftskolleginnen und -kollegen große Aufmerksamkeit. Darin hat die EU-Kommission von der spanischen Regierung weitreichende Renten- und Arbeitsmarktreformen im Gegenzug für EU-Hilfen verlangt (El País 2020). Beide Länder haben Anspruch auf erhebliche Summen an EU-Hilfen (Spanien: ca. 70 Milliarden an Zuschüssen, Italien: ca. 200 Milliarden an Zuschüssen und Krediten), gleichzeitig ist die Möglichkeit, den wirtschaftlichen Wiederaufbau durch eine Erhöhung der nationalen Kreditaufnahme zu finanzieren, eingeschränkt. In Deutschland hingegen hält sich das mediale Interesse für die EU-Investitionshilfen und die damit verbundenen Strukturreformauflagen in Grenzen. Nur vereinzelt wurde darüber in der Öffentlichkeit berichtet. Die Verhandlungsposition der deutschen Bundesregierung ist deutlich besser als die der spanischen oder italienischen: Das Volumen an EU-Hilfen aus dem EU-Aufbaufonds ist im Vergleich gering (ca. 26 Milliarden Euro oder 0,75 Prozent des BIPs von 2019) und die Bundesregierung ist nicht auf die EU-Hilfen angewiesen. Folglich hat die deutsche Bundesregierung im sogenannten nationalen Auf-

bau- und Resilienzplan die Reformauflagen der EU-Kommission weitestgehend ignoriert.

3. Wege der politischen Steuerung

Die europäische Wirtschaftsregierung, wie ich sie im vorherigen Abschnitt beschrieben habe, mit der EU-Kommission als zentralem Akteur, operiert in einem Steuerungsmodus, der sich weitestgehend jenseits der legislativen Sphäre befindet. Das heißt: Die EU-Kommission legt keine Gesetzestexte vor, die, wie sonst im Bereich der europäischen Wirtschaftspolitik üblich, im ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden und die zu einer schrittweisen Harmonisierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten beitragen. Das wäre der klassische politische Weg und würde die verantwortlichen Regierungen der Mitgliedstaaten und ihre Parlamente, sowie das Europäische Parlament einbeziehen. Statt dessen verlässt die EU-Kommission sich auf zwei Wege der politischen Steuerung:

1. Sie setzt den Mitgliedstaaten finanzielle Anreize für die erfolgreiche Umsetzung von Reformempfehlungen (»Geld gegen Reformen«).
2. Sie operiert im Schatten der Regelbindung der europäischen Fiskalpolitik. Formal achtet die EU-Kommission nur darauf, dass die primärrechtlich und sekundärrechtlich vorgegebenen fiskalpolitischen Maßgaben in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Tatsächlich hat sie einen großen Ermessensspielraum bei dieser Prüfung. So übt die EU-Kommission, frei von parlamentarischer Kontrolle, Einfluss auf die mitgliedstaatliche Haushaltspolitik aus.

Geld gegen Reformen: Mit dem EU-Aufbaufonds avanciert die Strategie »Geld gegen Reformen« zu einer zentralen Regierungsmethode der EU-Kommission. Indem sie den Mitgliedstaaten EU-Investitionshilfen für die Umsetzung von Strukturreformen verspricht, sichert sie sich die politische Einflussnahme auf diverse Politikbereiche. Seit Jahren ist die EU-Kommission bestrebt, die Methode »Geld gegen Reformen« in der EU-Wirtschaftspolitik zu verankern und den Reformempfehlungen des Europäischen Semesters »mehr Biss« zu geben. Angefangen hatte die Diskussion bereits 2012/13 mit dem »Pakt für Wettbewerbsfähigkeit«, gefolgt von einem Verordnungsentwurf für ein sogenanntes Reformhilfeprogramm im Jahr 2018. Als auch dieser Verordnungsentwurf scheiterte, schlug sie 2019 ein Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit vor. Alle Vorschläge wurden aufgrund massiver Kritik zurückgezogen. Parallel

dazu versuchte die EU-Kommission, die Europäischen Strukturfonds stärker an den Vorgaben des Europäischen Semesters auszurichten (Karrass 2018). Der neue EU-Aufbaufonds steht in der Tradition dieser Instrumente. Im Vergleich zu früheren Vorschlägen für einen neuen EU-Haushalt ist das Volumen des EU-Aufbaufonds allerdings deutlich größer. Zugegebenermaßen hat sich auch die Schwerpunktsetzung etwas geändert. Es geht vorranging darum, öffentliche Investitionen anzukurbeln; die Umsetzung von Strukturreformen hat nur eine ergänzende Funktion. Dennoch: Die Verordnung zum EU-Aufbaufonds sieht explizit vor, dass die Mitgliedstaaten die EU-Hilfen nur bekommen, wenn sie die Strukturreformauflagen aus dem Europäischen Semester erfüllen.

Diese Strategie der Belohnung ist eine Reaktion auf die Erkenntnis, dass ein rein sanktionsbasiertes System, wie es mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt seinen Anfang nahm und nach der Eurozonenkrise verschärft wurde, nur wenig effektiv ist. Die politische Steuerung über Belohnung ist subtiler als über Sanktionen, der Effekt ist jedoch derselbe: Je nach finanzieller Lage kann ein Entzug von Geldern bei Nichterfüllung der politischen Reformauflagen schnell wirken wie eine Sanktion und die Mitgliedstaaten hart treffen. Das lässt sich gut am Beispiel der Kredite des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) illustrieren. Auch der ESM funktioniert nach dem Prinzip »Geld gegen Reformen«. In ihrer finanziellen Not waren die Krisenländer gezwungen, jeglichen Bedingungen zuzustimmen.

Regelbindung: Ein weiterer zentraler Weg der politischen Steuerung ergibt sich durch die starke Regelbindung der europäischen Fiskalpolitik. Zentrale fiskalpolitische Vorgaben sind im Primärrecht festgelegt. Die Maßgabe öffentliche Defizite zu vermeiden und die Verfahren zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sind in Art. 126 AEUV detailliert geregelt. Die drei-Prozent-Defizitgrenze und die 60-Prozent-Verschuldungsregel sind seit dem Vertrag von Maastricht 1992 im Protokoll Nr. 12 der EU-Verträge definiert. Eine Änderung dieser Grenzwerte ist zwar im Rahmen des besonderen Gesetzgebungsverfahrens möglich, bedarf aber der Einstimmigkeit im Rat. Darüber hinaus finden sich eine Vielzahl von fiskalpolitischen Detailregelungen zum Schuldenabbaupfad (und etwaigen Ausnahmen von diesem Pfad) im Sekundärrecht, insbesondere im Sixpack.

Ziel der Regelbindung ist es, den fiskalpolitischen Kurs einer Regierung über eine Legislaturperiode hinaus festzulegen. Mitgliedstaaten sollten auch bei einem radikalen Wechsel der politischen Mehrheiten eine vermeintlich solide Fiskalpolitik verfolgen. Der Regelbindung liegt die Annahme eines *deficit bias* zugrunde: Die Politik könne nicht mit Geld umgehen. Die Finanzierung öffentlicher Ausgaben durch öffentliche Verschuldung sei kurzfristig zu verlockend und führe zu einem stetig steigenden Schuldenstand. Insbesondere weil Politikerinnen und Politiker regelmäßig zur Wahl stehen, neigten sie dazu Wahlgeschenke zu vertei-

len, die auf Kosten der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gehen (für eine empirische Kritik an der Theorie des *deficit bias* siehe Priewe 2021). Fiskalregeln sollen hier Abhilfe schaffen.

Die Regelbindung der europäischen Fiskalpolitik stellt wirtschaftspolitisch ein Problem dar, weil sie einer restriktiven Fiskalpolitik Vorschub leistet und neuste Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaft nicht berücksichtigt. Im Vergleich zu den 1990er Jahren – als die zentralen fiskalpolitischen Grenzwerte primärrechtlich verankert wurden – hat sich das makroökonomische Umfeld radikal geändert. Insbesondere die 60-Prozent-Schuldenstandsregel lässt sich ökonomisch nicht mehr begründen. Ein höherer Schuldenstand wäre angesichts des derzeitigen, niedrigen Zinsniveaus tragfähig (Dullien u.a. 2020). Darüber hinaus hat die Wirtschaftswissenschaft in den letzten Jahren weitere Schwachpunkte bei den europäischen Fiskalregeln herausgearbeitet. Dazu zählt etwa die problematische Berechnung des strukturellen Defizits, die eine effektive antizyklische Wirtschaftspolitik erschwert (Heimberger/Truger 2020).

Doch auch aus demokratietheoretischer Perspektive ist die Regelbindung höchst problematisch (Nullmeier 2012), weil die EU-Fiskalpolitik sich so nur schwer revidieren lässt. Auch bei einem Wechsel der politischen Mehrheiten müssen Supermajoritäten gefunden werden, um einen Kurswechsel in der EU-Fiskalpolitik einzuleiten. Hier wird die grundlegende demokratische Norm der Reversibilität verletzt: Neuen Mehrheiten in den Mitgliedstaaten oder auf EU-Ebene wird es erschwert alte Gesetze und Regeln aufzuheben und durch neue zu ersetzen. Der Regierungs-Oppositions-Mechanismus als Kern des demokratischen Wettbewerbs wird so außer Kraft gesetzt (Nullmeier 2012). Das gilt insbesondere für Regeln, die im Primärrecht verankert sind (wie die drei-Prozent-Defizit-Regel und die 60-Prozent-Schuldenstandsregel). Das gilt aber zum Teil auch für die Detailregelungen zum Schuldenabbaupfad, die im Sekundärrecht geregelt sind. Die Sixpack-Gesetzgebung könnte zwar im ordentlichen und besonderen Gesetzgebungsverfahren reformiert werden. Angesichts der multiplen Vetospieler im europäischen Mehrebenensystem wären auch für eine Änderung des Sekundärrechts Supermajoritäten erforderlich.

Die EU-Kommission agiert im Schatten der Regelbindung der europäischen Fiskalpolitik. Sie ist formal nur dafür zuständig zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten die primär- und sekundärrechtlichen Vorgaben einhalten. Angesichts der Vielzahl von Regeln (und Ausnahmen von den Regeln) verfügt die EU-Kommission aber über einen weiten Ermessensspielraum. Die Einschätzung über die zulässige mitgliedstaatliche Fiskalpolitik folgt keinem Automatismus. Die Bewertung der EU-Kommission, ob die Mitgliedstaaten die EU-Fiskalregeln einhalten, ist kaum vorhersehbar. Insgesamt sichert die Regelbindung und die damit einhergehende Abschottung der EU-Fiskalpolitik vom parlamentarischen Prozess der

EU-Kommission einen wichtigen Einflusskanal auf die mitgliedstaatliche Haushaltspolitik.

Trotz der hier geäußerten Kritik an der Regelbindung der EU-Fiskalpolitik ist es unbestreitbar, dass eine gewisse Europäisierung der Fiskalpolitik notwendig ist. Natürlich muss es in einer Währungsunion Spielregeln geben, an die sich alle Mitgliedstaaten halten. Insbesondere bei der Staatsverschuldung ist es unerlässlich, dass alle Mitgliedstaaten an einem Strang ziehen, um die Stabilität der gemeinsamen Währung nicht zu gefährden. Hier muss allerdings das richtige Verhältnis gefunden werden zwischen regelgebundener und diskretionärer Politik. Mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, dem Fiskalpakt und dem Sixpack ist in der Vergangenheit das Pendel zu stark in Richtung Regelbindung ausgeschlagen und hat damit den demokratischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten zu sehr eingeschränkt. Mehr Flexibilität und Offenheit für eine diskretionäre Politik wären ein wichtiger Beitrag für eine Demokratisierung des europäischen, fiskalpolitischen Regelwerks (Schmidt 2020). Eine demokratische Regelbindung sollte sich darüber hinaus auf prozedurale Regeln beschränken (Nullmeier 2012): Wird ein ökonomischer Schwellenwert erreicht (überschreitet ein Mitgliedstaat etwa die 60-Prozent-Schuldenstandsquote), wird automatisch ein politisches Verfahren in Gang gesetzt, in dem sowohl Expertengremien als auch demokratisch legitimierte Instanzen beteiligten werden, um Politikoptionen zu erarbeiten. Demokratisch wäre eine solche Form der Regelbindung, wenn der Prozess ergebnisoffen bliebe. »Diese Offenheit ist das Merkmal von Politik und erforderlich, um sie als demokratische Politik aufrecht zu erhalten.« (Nullmeier 2012: 160)

4. Die demokratische Legitimität der europäischen Wirtschaftsregierung auf dem Prüfstand

Zur Bewertung der demokratischen Legitimität der europäischen Wirtschaftsregierung unterscheide ich zwischen Input- und Outputlegitimität: Während die demokratische Outputlegitimität auf die Förderung eines allgemeinen Wohls in einem Gemeinwesen abzielt, wird unter demokratischer Inputlegitimität die Ausrichtung von politischen Entscheidungen an den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft verstanden (Scharpf 1999: 16–22).

Für die Bewertung der demokratischen Outputlegitimität der europäischen Wirtschaftsregierung stellt sich also die Frage, ob sie effektiv zu einem europäischen Gemeinwohl beitragen kann. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass das Europäische Semester einen zentralen Schwachpunkt aufweist: Es ist ein Prozess, bei dem der Fokus primär auf verengte Konzepte von Wettbe-

werbsfähigkeit und auf die Reduzierung von öffentlichen Ausgaben gelegt wird. Die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Folgen dieser Reformvorschläge werden hingegen nicht genügend berücksichtigt. Das liegt vor allem an der Asymmetrie zwischen der sanktionsbasierten ersten und zweiten Säule des Europäischen Semesters auf der einen Seite und der dritten auf der anderen (Abbildung 1). Dadurch haben fiskalpolitische und makroökonomische Vorgaben eine viel stärkere politische Verbindlichkeit als die sozial- und beschäftigungspolitischen Empfehlungen. Mittlerweile liegen eine Vielzahl von empirischen Studien vor, welche die einseitige politische Ausrichtung des Europäischen Semesters belegen (Crespy/Vanheuverzwijn 2019; Hacker 2018; Jordan u.a. 2020).

An dieser Tatsache ändert auch die Beobachtung einiger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nichts, die darauf verweisen, dass in den letzten Jahren aufgrund der massiven Kritik an fiskalpolitischen Vorgaben, soziale Themen wie Rente, Gesundheit, Bildung, soziale Sicherheit etc. stärker im Europäischen Semester berücksichtig wurden (z.B. Clauwaert 2018). Denn der Blickwinkel auf diese Themen ist entscheidend: Eine Analyse der Social Protection Committees, ein Gremium, das den Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz berät, zeigt, dass eine Vielzahl der sogenannten »sozialen« länderspezifischen Empfehlungen, also jener Empfehlungen, die im weitesten Sinne im sozialen Bereich gemacht wurden, auf fiskalpolitischen Erwägungen beruhen. Bei diesen Empfehlungen geht es also vor allem um die Effizienz und finanzielle Tragfähigkeit und nicht um die Angemessenheit der sozialen Sicherungssysteme (EMCO/SPC 2016; Bekker 2015). Dawson (2018) beschreibt diese Dynamik im Europäischen Semester passenderweise als Verdrängung des Sozialen (»displacement of the social«): Soziale Themen kommen zwar zunehmend auf die Agenda, jedoch bleibt der fiskalpolitische und makroökonomische Blickwinkel auf diese Themen dominant.

Diese marktliberale Schlagseite des Europäischen Semesters führt im Ergebnis dazu, dass die Outputlegitimität der neu errichteten europäischen Wirtschaftsregierung leidet. Fritz Scharpf (2013) hat in einer beeindruckenden Studie herausgearbeitet, warum das neu errichtete EU Economic Governance Regime nicht in der Lage ist, zu einem europäischen Gemeinwohl beizutragen, weil es weder zur Stabilität der Währungsunion beitragen kann, noch zu einer höheren sozioökonomischen Konvergenz der Volkswirtschaften führt. Das liegt insbesondere daran, dass das EU Economic Governance Regime so ausgerichtet ist, dass Mitgliedstaaten das makroökonomische Werkzeug fehlt, um angemessen auf wirtschaftliche Krisen zu reagieren. Auf Probleme wie steigende Inflation oder Massenarbeitslosigkeit gibt es im europäischen wirtschaftspolitischen Werkzeugkasten keine Instrumente außer Sparauflagen und eine Politik der internen Abwertung. Man könnte noch hinzufügen, dass das bestehende

System auch nicht in der Lage ist, die europäischen Volkswirtschaften auf die zentralen Herausforderungen unserer Zeit, die sich durch die sozial-ökologische Transformation ergeben, vorzubereiten. Denn die fiskalpolitischen Vorgaben setzen den Mitgliedstaaten etwa in der Investitionspolitik enge Grenzen und verhindern so eine Erneuerung des Kapitalstocks der für eine Dekarbonisierung der europäischen Volkswirtschaften notwendig ist.

Ob der neue EU-Aufbaufonds hier Abhilfe schaffen kann, ist noch nicht ausgemacht. Einerseits erhöht der schuldenfinanzierte EU-Investitionstopf die fiskalpolitische Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten beim wirtschaftlichen Wiederaufbau nach der Corona-Krise. Die Mitgliedstaaten bekommen die EU-Hilfen größtenteils als nicht-rückzahlungspflichtige Zuwendungen, die vorrangig zur Finanzierung der sozial-ökologischen und digitalen Transformation verwendet werden sollen. Der Fonds verspricht damit eine solidarischere Krisenpolitik als wir sie nach der Finanz- und Wirtschaftskrise erlebt haben und leistet einen Beitrag dazu, die europäischen Volkswirtschaften zukunftsfest zu machen. Damit könnte die demokratische Outputlegitimität der europäischen Wirtschaftsregierung gestärkt werden. Kritisch ist allerdings, dass die EU-Investitionshilfen nur gewährt werden, wenn Mitgliedstaaten sich verpflichten, die Reformempfehlungen aus dem Europäischen Semester umzusetzen. Es steht zu befürchten, dass weiterhin Strukturreformauflagen dominieren, die auf Effizienzsteigerungen der sozialen Sicherungssysteme, auf eine Steigerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit und eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes abzielen. Damit würden die positiven fiskalpolitischen Effekte des Fonds durch problematische Strukturreformauflagen konterkariert.

Auf der demokratischen Inputseite ist das Legitimationsdefizit der europäischen Wirtschaftsregierung mindestens so gravierend wie auf der Outputseite. Denn das Europäische Semester ist bislang ein weitestgehend intransparenter, technokratischer Prozess. Im Moment ist kein Parlament – weder in einem Mitgliedstaat noch das Europäische Parlament – an der Formulierung der europäischen wirtschaftspolitischen Leitlinien im Rahmen des Europäischen Semesters beteiligt. Die länderspezifischen Empfehlungen werden von der EU-Kommission maßgeblich formuliert. Die Entscheidung über die Empfehlungen im Rat ist eine reine Formsache.

Der EU-Aufbaufonds verschärft das demokratische Legitimitätsdefizit der EU Economic Governance, denn die Errichtung dieses großen, schuldenfinanzierten Investitionstopfs geht einher mit einem enormen Machtzuwachs der EU-Kommission. Wenn ein Mitgliedstaat gegen die EU-Verschuldungsregeln verstößt oder wenn ihm erhebliche makroökonomische Ungleichgewichte attestiert werden, kann die EU-Kommission dem Rat vorschlagen, die Auszahlung der Mittel aus dem EU-Aufbaufonds auszusetzen. Diese Entscheidung gilt als

angenommen, es sei denn eine qualifizierte Mehrheit im Rat spricht sich dagegen aus. Das ist ein weiteres scharfes Schwert, das die EU-Kommission da in die Hand bekommt. Solange die Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes aktiviert bleibt (voraussichtlich bis Ende 2022), kann der Artikel noch nicht angewendet werden. Danach allerdings könnte er von der EU-Kommission zur Durchsetzung einer Austeritätspolitik genutzt werden.

Dem Machtgewinn der EU-Kommission stehen keine entsprechenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments, geschweige denn der nationalen Parlamente, gegenüber. Die Verordnung zum EU-Aufbaufonds hätte hier einen Politikwechsel einleiten können. Gute Änderungsanträge des Europäischen Parlaments wurden nicht übernommen. Es hatte bspw. vorgeschlagen sich das Recht vorzubehalten, Kommissionsentscheidungen zur Mittelvergabe in Frage zu stellen (mit einem sog. delegierten Rechtsakt). In einer Studie des wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments hat Ben Crum eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Stärkung des Demokratieprinzips beim EU-Aufbaufonds gemacht, die leider alle nicht aufgegriffen wurden (Crum 2020).

Schluss

Das nach 2010 geschaffene System der europäischen Wirtschaftsregierung hat zu einer Stärkung technokratischer Strukturen auf EU-Ebene geführt, in denen die Parlamente – egal ob auf europäischer oder auf mitgliedstaatlicher Ebene – nur eine Beobachterrolle einnehmen. Mit der Errichtung des neuen EU-Aufbaufonds wird diese Tendenz noch verstärkt. Denn dieser schuldenfinanzierten Investitionstopfs geht mit einem erheblichen Machtzuwachs der EU-Kommission einher.

Dabei operiert die EU-Kommission zur Durchsetzung ihrer Reformempfehlung in einem Steuerungsmodus, der sich jenseits der legislativen Sphäre befindet. Das Instrument »Geld gegen Reformen« ist zu einer zentralen Regierungsmethode avanciert. Die Mitgliedstaaten werden beim wirtschaftlichen Wiederaufbau mit üppigen EU-Hilfen belohnt, wenn sie Strukturreformauflagen umsetzten. Ein weiterer zentraler Steuerungsmodus der EU Economic Governance ist die primär- und sekundärrechtliche Fixierung fiskalpolitischer Regeln und die damit einhergehende Abschottung zentraler haushaltspolitischer Fragen vom parlamentarischen Prozess.

Die Europäische Wirtschaftsregierung hat sowohl auf der demokratischen Output- als auch auf der Inputseite ein Legitimitätsdefizit. Zur Stärkung der demokratischen Outputlegitimität muss das Europäische Semester wirtschaftspolitisch neu ausgerichtet werden. Die EU-Wirtschaftspolitik muss sich ins-

gesamt von ihrer Fixierung auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung lösen. Weitere wirtschaftspolitische Zielsetzungen, die ebenfalls in den EU-Verträgen verankert sind, wie etwa Vollbeschäftigung, soziale Konvergenz und ökologische Nachhaltigkeit, sollten stärker in den Fokus treten.

Auf der Inputseite wird die EU Economic Governance gängigen demokratischen Standards nicht gerecht, weil weder das Europäische Parlament noch die nationalen Parlamente ein Mitspracherecht im Europäischen Semester haben. Eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments und eine effektive Konsultation der organisierten Zivilgesellschaft an zentralen Stellen des Europäischen Semesters ist überfällig (Repasi 2017; Kreilinger 2019). Es ist an der Politik hier ein Strategiewechsel einzuleiten und die neu geschaffene europäische Wirtschaftsregierung auf ein solides demokratisches Fundament zu stellen.

Literatur

Armingeon, Klaus/Guthmann, Kai/Weisstanner, Daniel (2015), »Wie der Euro Europa spaltet. Die Krise der gemeinsamen Währung und die Entfremdung von der Demokratie in der Europäischen Union«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 56, H. 3, S. 506–531.

Bekker, Sonja (2015), »European socioeconomic governance in action: coordinating social policies in the third European Semester«, in: *European social observatory research paper no. 19/2015*. Brüssel: OSE.

Becker, Peter (2020), »Eine europäische Wirtschaftspolitik im Werden. Erfolge mit bescheidenen Mitteln«, in: *SWP-Studie 16*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Biegon, Dominika/Degen, Christel/Wixforth, Susanne (2021), »Frische Mittel mit alten Methoden. Die neue EU-Wirtschaftspolitik «, in: *Makroskop*, letzter Zugriff: 07.08.2021, https://makroskop.eu/16-2021/eu-aufbaufonds-neue-wirtschaftspolitik/

Clauwaert, Stefan (2018), »The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2019–2020«, in: *Background analysis 2019.3*, Brüssel: ETUI.

Crespy, Amandine/Vanheuverzwijn, Pierre (2019), »What Brussels means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity?«, in: *Comparative European Politics*, Jg. 17, H. 1, S. 92–111.

Crum, Ben (2020), *How to provide political guidance to the recovery and resilience facility?* Brüssel: European Parliament, Economic Governance Support Unit.

Dawson, Mark (2018), »New governance and the displacement of social Europe: the case of the European Semester«, in: *European Constitutional Law Review*, Jg. 14, H. 1, S. 191–209.

Degryse, Christophe (2012), »The new European economic governance«, in: *ETUI working paper 2012.14*. Brüssel: ETUI.

Dullien, Sebastian/Paetz, Christoph/Watt, Andrew/Watzka, Sebastian (2020), »Vorschläge zur Reform der Europäischen Fiskalregeln und Economic Governance«, in: *IMK Report 159*, Düsseldorf: IMK.

EMCO und SPC (2016), »Assessment of the 2016 country-specific recommendations (CSRs) and the implementation of the 2015 CSRs«, note of the Employment Committee and the Social Protection Committee, 9684/16, Brüssel, den 6. Juni 2016, letzter Zugriff: 30. April 2019, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9684-2016-INIT/en/pdf.

Europäische Kommission (2017), *Mitteilung der Europäischen Kommission, an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Zentralbank. Ein europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen*, Com (2017) 823 final, Brüssel, den 6.12.2017.

Europäisches Parlament (2019), *Implementation of the 2018 country-specific recommendations*. Brüssel: Economic Governance Support Unit, Directorate General for Internal Policies, letzter Zugriff: 12.07.2021, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/634354/IPOL_ATA(2019)634354_EN.pdf

El País (2020), »Brussels urges Spain to reform pensions and jobs in return for EU funds«. El País, englische Ausgabe vom 08.12.2020.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2020), »Aus eigener Stärke«, Gastbeitrag von Wolfgang Schäuble, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05.07.2020.

Hacker, Björn (2018), »Soziales Europäisches Semester? Die Europäische Säule sozialer Rechte im Praxistest«, in: *IEP research paper 2/2018*, Berlin: Institut für Europäische Politik.

Handelsblatt (2011), »Merkel und Sarkozy planen Wirtschaftsregierung für Europa«, Handelsblatt vom 14.01.2011.

Heise, Arne/Heise, Özlem Görmez (2010), *Auf dem Weg zu einer europäischen Wirtschaftsregierung*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Heimberger, Philipp/Truger, Achim (2020), »Der Outputlücken-Nonsens gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise«, in: *Makronom*, letzter Zugriff: 07.08.20201, https://makronom.de/der-outputluecken-nonsense-gefaehrdet-deutschlands-erholung-von-der-corona-krise-36125

Höpner, Martin (2020), »Letzter fehlender Pfeiler der Euro-Architektur?«, in: *Makroskop*, letzter Zugriff: 07.08.2021, https://makroskop.eu/41-2020/der-aufbaufonds-und-die-vier-strukturellen-probleme-des-euro/

Jordan, Jamie/Maccarone, Vincenzo/Erne, Roland (2020), »Towards a socialisation of the EU's new economic governance regime? EU labour policy interventions in Germany, Ireland, Italy and Romania«, in: *British Journal of Industrial Relations*, Jg. 59, H.1, S. 191–213.

Kreilinger, Valentin (2019), »Minimum Standards for parliamentary participation in the European Semester«, *Policy paper 19 January 2019*, Berlin: Jacques Delors Institute/Bertelsmann Stiftung.

Karrass, Anne (2018): »Troika für alle? EU-Kommission schlägt erneut finanzielle Belohnungen für Sozialabbau vor«, in: *Blickpunkt WISO*, letzter Zugriff: 07.08.2021, https://www.blickpunkt-wiso.de/post/troika-fuer-alle-eu-kommission-schlaegt-erneut-finanzielle-belohnungen-fuer-sozialabbau-vor–2191.html

Notre Europe (2012), *Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe*, report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group, Notre Europe: Paris, letzter Zugriff: 06.08.2021, https://europe-solidarity.eu/documents/ES_CompletingTheEuro_Report_June2012_01.pdf

Nullmeier, Frank (2012), »Demokratische Verfahren statt Regelbindung«, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 92 H. 3, S. 157–160.

Repasi, René (2017), »Constitutional implications of a reform of the eurozone governance with attention to the democratic scrutiny of the euro group and the possibility of an IIA on the European Semester«, Expertenanhörung des Ausschusses für konstitutionelle Fragen im Europäischen Parlament (AFCO), 21. November 2018.

Priewe, Jan (2021), »Reforming the fiscal rulebook for the euro area – and the challenge of old and new public debt«, in: *IMK study 72*, Düsseldorf: IMK.

Scharpf, Fritz W. (1999), *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/M.: Campus.

Scharpf, Fritz W. (2013), »Political legitimacy in a non-optimal currency area«, in: *MPIfG Discussion Paper 13/15*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Scharpf, Fritz W. (2015), »Das Dilemma der supranationalen Demokratie in Europa«, in: *Leviathan*, Jg. 43, H. 1, S. 11–28.

Schmidt, Vivien A. (2020), *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford: Oxford University Press.

Seikel, Daniel (2018), »Patterns of Pooling and delegation after the crisis: old and new asymmetries«, in: *Journal of European Integration*, Jg. 41, H. 6, S. 693–709.

Migration und Solidarität in der Europäischen Union

Stefan Luft

Fluchtmigration nach Europa zieht immer wieder die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich. Die meisten Flüchtlinge leben auf anderen Kontinenten, dennoch leistet die Europäische Union bei Asylverfahren weltweit überdurchschnittliche Beiträge. Dabei ist die Verteilung innerhalb der EU sehr ungleich. In der politischen Auseinandersetzung ist dies als Ausdruck mangelnder Solidarität der Mitgliedsstaaten kritisiert worden. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament haben deshalb seit 2015 auf das Konzept verpflichtender Solidarität durch die Umverteilung von Flüchtlingen gesetzt. Dies hat in der EU Friktionen offengelegt und starke, nachhaltig wirkende politische Konflikte ausgelöst. Der aktive Widerstand der mittel- und osteuropäischen Staaten, aber auch der Boykott von Umverteilungsentscheidungen durch Gründungsmitglieder der EU hat schließlich zur Aufgabe dieser Pläne im Jahr 2020 geführt. Die Position insbesondere der mittel- und osteuropäischen Staaten kann unter Rückgriff auf Theorien kollektiven Handelns (»Trittbrettfahrerverhalten«) nicht angemessen erklärt werden. Im Hintergrund steht der Konflikt um Kompetenzen zwischen Unionsebene und Mitgliedstaaten sowie zwischen Kommunitarismus und Kosmopolitismus.

Ausgangslage

Weltweit sind Aufkommen und Verteilung von Flüchtlingen äußerst ungleich: Die meisten Menschen, die Schutz benötigen, leben nicht in Europa. Mehr als die Hälfte der registrierten Flüchtlinge verlässt ihr Land nicht und findet eine inländische Fluchtalternative – 48 Millionen von insgesamt 82,4 Millionen Flüchtlingen (UNHCR 2021: 2). Von den Flüchtlingen, die Staatsgrenzen überschreiten, bleiben die allermeisten in den Anrainerstaaten – das ist auch historisch der Normalfall.

Es gilt: Je geringer ein Land entwickelt ist, desto höher sind die Lasten. 86 Prozent der internationalen Flüchtlinge leben in Entwicklungsländern. Die am we-

nigsten entwickelten Länder (wie Bangladesch, Tschad, Demokratische Republik Kongo, Äthiopien, Ruanda, Südsudan, Sudan, Uganda, Tansania und Jemen) beherbergen 27 Prozent der internationalen Flüchtlinge weltweit (6,7 Millionen). In Relation dazu stellen sie 14 Prozent der Weltbevölkerung und 1,3 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts (UNHCR 2021: 19).

Die meisten Asylverfahren und Asylanerkennungen hingegen finden in EU-Mitgliedsstaaten statt. Deutschland, Schweden und Österreich gewährten von 2013 bis 2019 ein Drittel des weltweiten Asyls und stellen 1,3 Prozent der Weltbevölkerung (Knaus 2020: 141). In den Jahren 2015 und 2016 wurden 37 Prozent aller positiven Asylentscheidungen weltweit in Deutschland getroffen. 2017 traf das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über 700.000 Entscheidungen. »Das waren mehr als im ganzen Rest der Europäischen Union, in Amerika, Kanada und Australien zusammengenommen in jenem Jahr getroffen wurden.« (Knaus 2020: 156) Schweden – mit zehn Millionen Einwohnern – hat 2013 bis 2019 mehr Menschen Schutz gewährt (223.000) als die zehn Länder China, Indien, Ägypten, Südafrika, Mexiko, Indonesien, Pakistan, Thailand, Südkorea und Japan zusammen (168.000) bei insgesamt 3,8 Milliarden Einwohnern (Knaus 2020: 136).

Innerhalb der Europäischen Union wurden seit den 1990er Jahren die meisten Anträge auf Asyl in den wirtschaftsstarken europäischen Kernstaaten gestellt, nicht in den Staaten mit Außengrenzen. Die Verteilung von Asylbewerbern[1] war innerhalb der EU (EG) stets ungleich. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre wurden die meisten Anträge in Deutschland gestellt. Mit dem Anstieg des Flüchtlingszuzugs aus Syrien seit 2011 ist Deutschland mit mittlerweile mehr als 800.000 syrischen Flüchtlingen das größte Aufnahmeland für Syrer außerhalb der Region und unter allen Industriestaaten.

Im Jahr 2015 – dem Jahr der jüngsten »Flüchtlingskrise« – wurden in den damals 28 Mitgliedstaaten der EU rund 1,3 Millionen Asylanträge gestellt. 72 Prozent aller Anträge wurden in fünf von 28 Mitgliedstaaten gestellt: Deutschland, Ungarn, Schweden, Österreich und Italien (Eurostat 2016a). Hauptzielstaat in der EU war 2015 Deutschland mit 35 Prozent aller Anträge. In Deutschland erging in den Jahren 2015 bis 2017 der größte Teil der positiven Bescheide über Asylanträge in der EU: 2015: 44,5 Prozent (Eurostat 2016 b); 2016: 70 Prozent (Eurostat 2017); 2018: 60 Prozent (Eurostat 2018).

Die Staaten mit Außengrenzen des Schengen-Raums sind besonderen Belastungen ausgesetzt, weil die allermeisten Flüchtlinge und irregulären Migranten über sie einreisen. Ansonsten ist eine Einreise nur über Flughäfen möglich. Von den irregulären Grenzübertritten nach Europa im Jahr 2015 – insgesamt rund 1,8

1 Das generische Maskulin wird hier und im Folgenden zur Vereinfachung eingesetzt. Gemeint sind dadurch alle Geschlechter.

Millionen (Frontex 2016: 6) – erfolgten mehr als eine Million auf dem Seeweg. So erreichten Griechenland im Jahr 2015 mehr als 900.000 Migranten – 93 Prozent davon über das Mittelmeer.

Zuständigkeit – nicht Lastenverteilung

Die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes ohne Personenkontrollen an den Binnengrenzen wurde 1987 im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte festgeschrieben. Die Mitgliedstaaten des Schengen-Raums verloren damit Steuerungsmöglichkeiten – die Entscheidung eines einzelnen Mitgliedstaates in einem Raum ohne Binnengrenzen, Zugang zu seinem Territorium zu gewähren, konnte dann zwangsläufig Konsequenzen für alle anderen Mitgliedstaaten haben. Sollte am Anspruch der Steuerung von Zuwanderung – insbesondere von Asylbewerbern – festgehalten werden, waren die Europäisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts, eine engere Kooperation der Mitgliedstaaten sowie die Konzentration auf die Kontrolle der gemeinsamen Außengrenzen die logische Konsequenz (Fröhlich 2011: 76 f., 130 ff.). Ein im Juni 1990 in Dublin unterzeichnetes Abkommen legte in der Folge die Zuständigkeit von Mitgliedsstaaten für Asylanträge im Schengenraum fest. Mittlerweile gilt »Dublin III« aus dem Jahr 2013. Als Ausdruck staatlicher Souveränität, über den Zugang zum Territorium eigenständig zu entscheiden, sieht es vor, dass die Staatengemeinschaft darüber befindet, wo die Asylverfahren im Schengenraum betrieben werden müssen. Der Dublin-Mechanismus ist zudem nicht auf Lastenteilung und Solidarität unter den Mitgliedsstaaten ausgerichtet. Es geht um das Verfahren, nach dem der für den Asylantrag zuständige Staat bestimmt wird. Nach dem Prinzip des Erstzutritts (*first entry*) sind jene Mitglieder, über deren Territorium der Schengenraum als erster betreten wird, für die Registrierung, die Behandlung von Anträgen auf Flüchtlingsschutz und für die Konsequenzen (Ausreise bei Ablehnung oder befristetes Aufenthaltsrecht bei Gewährung eines Schutzstatus) zuständig und dazu verpflichtet. Damit sollen Weiterwanderungen abgelehnter Asylbewerber in Zweitstaaten verhindert sowie Mehrfachanträge von Asylbewerbern in mehreren Staaten gleichzeitig vermieden werden (*one-chance-only* Prinzip). Zudem soll verhindert werden, dass sich kein Staat für die Durchführung eines Verfahrens für zuständig hält und ein Flüchtling von einem Land ins nächste verbracht wird, ohne dass sein Antrag geprüft wird (*refugee in orbit*) (Filzwieser/Sprung 2014: 21 ff.). Erstmals traten die Regeln für die Zuständigkeiten der Vertragspartner bei Asylanträgen im Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ) des Jahres 1990 in Kraft. Damals hatten alle zwölf Mitgliedstaaten der EG eine Außen-

grenze. Die meisten Asylbewerber strebten zu dieser Zeit in die Bundesrepublik Deutschland – ihr Anteil am Asylbewerberzugang aller Staaten der Europäischen Gemeinschaften betrug damals fast 78,8 Prozent (Giesler/Wasser 1993: 307). Für einen Mechanismus zum Lastenausgleich wurde damals kein Anlass gesehen.

Durch die folgenden Erweiterungsrunden verschoben sich die EU-Außengrenzen nach Osten und nach Süden. Nun verfügten die »Kernstaaten« über einen *cordon sanitaire*: Sie konnten nur noch – würde von den Staaten und den Migranten nach den Regularien gehandelt – in jenen Fällen erreicht werden, in denen Ausnahmen vom *first entry*-Prinzip vorgesehen sind – etwa, wenn direkte Verwandte sich bereits in einem anderen Mitgliedsstaat rechtmäßig aufhalten und das Verfahren dann dort betrieben werden darf. Der Verzicht auf Kontrollen an den Binnengrenzen und die zunehmend ungleiche Verteilung von Verantwortlichkeiten für die Sicherung der Außengrenzen und den Umgang mit Migranten, die dort ankommen, standen von Beginn an in einem direkten Zusammenhang. Die Ausweitung des Schengen-Raums auf Mitgliedstaaten außerhalb eines »Kerneuropa« wurde mit der Bereitschaft der Peripherie-Staaten erkauft, erhebliche Beiträge zur Grenzsicherung zu leisten. Die Staaten der europäischen Peripherie haben vom Wegfall der Binnengrenzen und den damit einhergehenden gestiegenen Mobilitätschancen ihrer Bürger am stärksten profitiert – ein Grund, warum sie diesem System zugestimmt haben. Die Belastung der Staaten an der Peripherie wurde vor allem zum Problem, weil die meisten Fluchtmigranten nicht mehr aus den Balkanstaaten und Osteuropa kamen, sondern aus Afrika und Asien. Zudem haben die sozio-ökonomischen Disparitäten innerhalb der EU stark zugenommen – sowohl durch die Beitrittsrunden 2004, 2007 und 2015 (vorwiegend Mittel- und Osteuropäische Staaten) als auch durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise (Spanien, Griechenland, Portugal). Die Staaten mit Außengrenzen haben zunächst immer wieder gegen ihre Überlastung protestiert (»voice«) (u.a. bei den Verhandlungen zu den Entwürfen für die Dublin II- und Dublin III-Verordnungen in den Jahren 2003 und 2013) und sich schließlich dem System entzogen (»exit«), indem sie ihre Pflichten ignoriert, auf die Registrierung verzichtet, und den Asylmigranten die Weiterreise in ihr Wunschland ermöglicht haben. Der vorgesehene Mechanismus, den Reiseweg zu verfolgen und die Betroffenen von dort aus in die Ersteinreisestaaten zurückzuüberstellen, funktioniert nur zu ganz geringen Anteilen und läuft somit weitgehend ins Leere. Die Umverteilungswirkung von Dublin-III ist sehr gering (Europäische Kommission 2016: 12).

Ohnehin wäre es illusorisch anzunehmen, es könnte den Mitgliedsstaaten gelingen, Gruppen sechsstelliger Größenordnung dauerhaft quer durch Europa zu den für sie jeweils zuständigen Staaten zu befördern (Maiani 2017). In der Folge wurden und werden durchgängig die allermeisten Asylanträge nicht – wie erwar-

tet – in den Randstaaten des Schengenraums gestellt, sondern in den ökonomisch und sozial weitaus attraktiveren Binnenstaaten.

Das Ziel von Fluchtmigranten ist im Regelfall nicht, Schutz »in der EU«, sondern in konkreten Mitgliedsstaaten zu erhalten. Für die Prioritäten der Asylmigranten innerhalb der EU spielen bereits vorhandene ethnische Gemeinden eine wichtige Rolle: Netzwerke und die durch sie vermittelten Informationen sind für die Dynamik der Kettenmigration entscheidend. Wanderungsentscheidungen sind zudem beeinflusst von strukturellen und politischen Pull-Faktoren potentieller Zielstaaten. Zu ersteren gehören die geographische Lage (etwa Libyen – Italien), historische Beziehungen (wie Kolonialvergangenheit) und die gemeinsame Sprache. Zu den politischen Faktoren zählen der Ruf von Sicherheit, Stabilität und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sowie die Offenheit für Asylmigranten – ausgedrückt unter anderem in hohen Schutzquoten oder offenem Zugang zum Arbeitsmarkt. Hinzu kommen politische Signale wie jenes aus Deutschland vom 25. August 2015. Bereits am 21. August hatte das BAMF ohne Konsultation der Partner im Schengenraum entschieden, die Dublin-Verordnung für syrische Flüchtlinge auszusetzen und ihnen ein Bleiberecht zu gewähren, was am 25. August per Twitter verbreitet wurde. »Auf der Balkanroute verbreitet sich der Tweet sofort; er gilt als Einladung. Vor dem Tweet ließen sich fast alle Flüchtlinge in Ungarn registrieren. Jetzt beinahe niemand mehr. Der ungarische Botschafter in Berlin fragt im Innenministerium nach, wie die Rechtslage sei. Dort kennt man den Tweet nicht und ist ratlos.« (Die Zeit 2016)

Konstruktionsfehler des Dublin-Systems

Die Dysfunktionalitäten des Dublin-Systems gehen auf etliche Konstruktionsfehler zurück. So setzt das Modell voraus, dass in allen Mitgliedsstaaten in einheitlichen Verfahren und zu gleichen Bedingungen Schutz gewährt wird. Davon kann allerdings keine Rede sein: Das dichte Regelwerk aus Richtlinien und Verordnungen der EU, aus dem das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) besteht, wurde und wird in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt, in nationales Recht umgesetzt und angewandt. Die Schutzquoten – also der Anteil der positiven Entscheidungen an allen Entscheidungen in der ersten Instanz – gehen infolgedessen zwischen den Mitgliedstaaten der EU sehr weit auseinander. Das gilt auch für die Entscheidungsquoten zu einzelnen Herkunftsländern (»Schutzlotterie«) (Parusel/Schneider 2017: 90 ff.).

Die Spielräume, die die Staaten bei der Umsetzung haben, werden jeweils unterschiedlich stark genutzt, was zu erheblichen Differenzen geführt hat. Hinzu

kommt die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Asylinstitutionen in den Mitgliedsstaaten. Staaten wie Deutschland, die Niederlande und Frankreich haben über Jahrzehnte leistungsfähige Verwaltungen entwickeln müssen; andere, die mit dem Themenfeld erst seit ihrem Beitritt zur EU in den 2000er Jahren befasst sind, haben dies nicht. Zudem verfügen einige Mitgliedstaaten über kein eigenes Asylrecht (die neuen EU-Mitgliedstaaten seit der Osterweiterung sowie Belgien, Luxemburg, Italien und Frankreich) (Riedel 2020: 38). Hier wird Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechend dem EU-Recht vergeben. Schließlich divergiert die Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme in den Mitgliedsstaaten deutlich – das gilt dann auch für die Leistungen für Asylantragsteller, Geduldete und anerkannte Asylbewerber. Gleiches gilt für die Lage auf dem Arbeitsmarkt. Ein wesentliches Ziel der Entwicklung des GEAS ist damit verfehlt worden: Ein »gleiches Schutzniveau zu erreichen sowie ein hohes Maß an Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten sicherzustellen« (Europäische Kommission 2007). Dies wäre eine wichtige Voraussetzung für eine faire Lastenteilung. Grundlegend für die Vergemeinschaftung war, dass die Asylsysteme der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft als prinzipiell gleichwertig anerkannt wurden. Grund für dieses Vertrauen war die Tatsache, dass alle Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten (EMRK) angehörten. Entsprechend haben sich die Mitgliedstaaten der EU im Jahr 2003 gegenseitig zu »sicheren Drittstaaten« erklärt (Europäischer Rat 2003). Dieses Vertrauen ging im Jahr 2011 zu Bruch, als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Überstellung eines Asylsuchenden von Belgien nach Griechenland aufgrund der dortigen Haft- und Lebensbedingungen als Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EGMR 2011) ansah und der Europäische Gerichtshof (EuGH) sich dem anschloss. Angesichts derartiger »systemischer Mängel« seien die Mitgliedsstaaten verpflichtet, von ihrem Selbsteintrittsrecht Gebrauch zu machen und die Verfahren im Falle Griechenlands selbst durchzuführen.

Der Prozess der Vergemeinschaftung in diesem Politikfeld hat sich deshalb als besonders schwierig erwiesen, weil Kompetenzen der EU und der Mitgliedstaaten verflochten sind und in Konflikt zueinander stehen. Die Mitgliedstaaten sind nicht bereit, Kernbereiche ihrer Souveränität wie die Entscheidung über Aufenthaltsrechte für Drittstaatsangehörige an die supranationale Ebene abzugeben.

Diese wiederum zielt kontinuierlich darauf ab, Zuständigkeiten an sich zu ziehen. So hat die Kommission im Jahr 2016 vorgeschlagen, ein vereinheitlichtes gemeinsames EU-Verfahren zur Gewährung von internationalem Schutz zu schaffen. Das Asylverfahren würde damit von den Mitgliedsstaaten auf die EU-Ebene verlagert. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die Mitgliedstaaten

bereit wären, auch diesen Teil ihrer Souveränität an die supranationale Ebene abzugeben. Hinzu kommt, dass der Rechtsschutz nur durch das jeweils nationale Gerichtswesen und seinen Instanzen gewährt werden kann – weder der EuGH noch der EGMR wären in der Lage, dies für 27 Mitgliedstaaten zu übernehmen (Riedel 2020: 34 f.).

Zudem wurden bei der großen Geschwindigkeit des Prozesses die Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten aus den Augen verloren.

»In der Flüchtlingskrise, und nicht erst hier, rächt sich, dass die Union ihre Zuständigkeiten überhastet erweitert hat, ohne sich darum zu kümmern, ob auch die realen, strukturellen und finanziellen Voraussetzungen vorlagen, dass sie ihre kühnen Konstrukte nicht auf einem Fundament an administrativer Kapazität und politischer Solidarität gebaut, vielmehr um eines raschen Integrationserfolges willen mehrfach den übernächsten Schritt vor dem nächsten getan hat.« (Isensee 2018: 123)

Es zeigt sich zudem einmal mehr, wie schwierig sich die politische Steuerung eines komplexen sozialen Prozesses wie der Migration gestaltet. Das gilt in besonderem Maße für Mehrebenensysteme mit zahlreichen Akteuren und Vetospielern wie der EU. Die Dokumente der Europäischen Kommission zeugen allerdings bis in die Gegenwart von einem ungebrochenen Steuerungsoptimismus, wie er für Technokraten in Politik und Verwaltung nicht untypisch ist. »Die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik ist Teil eines Elitenprojektes, in funktionalem Design, getragen u.a. von europäischen Beamten, Wissenschaftlern und entsprechend auf die EU ausgerichteten Lobby-Verbänden. Damit korrespondiert die Semantik der Politikvorschläge der EU in den Bereichen Migration und Integration, verfasst im rationalistischen Design eines Planungs- und Steuerungsanspruchs, der die Erfahrung nicht intendierter Folgen sowie des damit verbundenen Souveränitätsverlustes ausblendet« (Bommes 2009: 380).

Reformansätze: Keine verpflichtenden Quoten

Innerhalb der EU stehen sich – idealtypisch betrachtet – zwei Lager gegenüber, die jeweils unvereinbare Vorstellungen zum künftigen Umgang mit Flüchtlingsbewegungen vertreten. Grundsätzlich sehen sich die einen rechtlich verpflichtet, größere Flüchtlingsbewegungen in die EU weiterhin zuzulassen und wollen diese als Ausdruck verpflichtender Solidarität »gerecht« auf die Mitgliedsstaaten verteilt sehen – im Vertrauen auf die steuernde Kraft der Asylverwaltungen der meisten EU-Staaten. Andere verweisen auf die geltenden Regularien von Dublin III, die eingehalten werden sollen. Sie wollen mittels Schutzes der Außengrenzen

Zuzug weitgehend verhindern und treten für regionale Lösungen in den Anrainerstaaten der Krisengebiete ein. In der Konsequenz sind beide Lager 2015 und in den Folgejahren in erhebliche Konflikte geraten.

Die Modelle zur Lasten- und Verantwortungsteilung greifen vor allem auf *sharing policy*; *sharing money* und *sharing people* zurück (Thielemann 2018: 70 f.). Innerhalb der EU werden alle drei Ansätze verfolgt. Neben der Angleichung des EU-Rechts geht es hier um die Stärkung europäischer Agenturen. So einigten sich im Juni 2017 das Europäische Parlament und der Rat darauf, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) zur Europäischen Asylagentur (EUAA) fortzuentwickeln. Personal und Haushalt sind stark angewachsen (von 2017 bis 2021 Verdoppelung auf rund 300 Mitarbeiter, der Haushalt ist von 92 Millionen Euro im Jahr 2018 auf 114 Millionen für 2020 angestiegen (Schneider/Graff 2018: 3, EASO 2020: 1). Zudem wurden die Kompetenzen stark erweitert – sowohl hinsichtlich einer einheitlicheren Anwendung des europäischen Asylrechts als auch mit Blick auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten.

Aus Frontex ist eine Europäische Agentur zum Grenz- und Küstenschutz mit erweiterten Aufgaben geworden. Weiterreichenden Kompetenzen stellten sich die Mitgliedsstaaten mit Außengrenzen allerdings entgegen, weil sie ihre Souveränität in diesem zentralen Feld in Frage gestellt sahen. Zudem wurde die geplante personelle Aufstockung auf 10.000 auf das Jahr 2027 vertagt und soll damit sieben Jahre später erfolgen als ursprünglich geplant.

Finanzielle Transfers zum Ausgleich besonderer Belastungen werden über den im Jahr 2013 beschlossenen »Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds« (AMIF) mit einem Budget von 3,14 Milliarden Euro und einer Laufzeit von 2014 bis 2020 abgewickelt (European Commission 2020). Die Umverteilungseffekte bleiben allerdings unterhalb der tatsächlichen Kosten, die Staaten mit hohem Flüchtlingszugang entstehen.

Im Vordergrund der öffentlichen Debatte stand in den Jahren nach dem Massenzustrom des Jahres 2015 die verpflichtende Umverteilung von Fluchtmigranten auf die Mitgliedsstaaten durch automatisch sich in Gang setzende Zuteilungen nach Quoten. Den Verteilungsschlüsseln lagen unterschiedlichste Berechnungsmodelle zugrunde, die jeweils mehrere Indikatoren berücksichtigen (Matrix 2010; Behringer u.a. 2019: 36 ff.). Die EU-Kommission selbst legte für ihren im Mai 2015 vorgestellten, zeitlich befristeten Verteilungsmechanismus das BIP, die Bevölkerungszahl und die bisherige Zahl von Asylbewerbern zugrunde (Europäische Kommission 2015 a: 5).

All diese Modelle haben zweierlei gemein: Ihnen liegt eine technokratische Steuerungsagenda zugrunde. Sie stellt weder die Prioritäten von Fluchtmigranten in Rechnung noch die teilweise damit im Zusammenhang stehenden stark voneinander abweichenden Chancen, in Mitgliedsstaaten Flüchtlingsschutz zu

erhalten. Wie sollte es gerechtfertigt werden, nach dem Zufallsprinzip Staatsangehörige einem Land zuzuweisen, in dem die Anerkennungsquote sehr niedrig ist und eine andere Gruppe der gleichen Staatsangehörigen einem anderen Mitgliedsstaat zuzuweisen, in dem die Chancen, Schutz zugesprochen zu bekommen, hoch sind (Parusel/Schneider 2017: 36 ff.)? Zudem bleiben die historisch und politisch gewachsenen Identitäten und die soziale und wirtschaftliche Lage der Zielländer, in die hinein verteilt werden soll, un- bzw. zu wenig berücksichtigt. Außerdem lassen die Modelle unbeachtet, dass die Unterordnung von Staaten unter eine verbindliche Verteilung nach Quoten bedeutet, dass über die absoluten Größenordnungen der aufzunehmenden Gruppen keine Aussagen gemacht werden können, weil die Bezugsgröße kontingent ist. Für viele Regierungen ist aber genau dies nicht hinnehmbar, weil mit zunehmender irregulärer Zuwanderung sich der Eindruck aufdrängt, die Regierung sei nicht mehr handlungsfähig – in der Folge könnten die Chancen einer Wiederwahl sinken. Somit wächst auch der innenpolitische Druck, in den Reformverhandlungen auf europäischer Ebene restriktive Politiken zu unterstützen.

Hinzu kommt, dass trotz der weitgehenden Vergemeinschaftung weiterhin die Mitgliedstaaten – und nicht die EU – Asyl gewähren. In diesem Politikfeld versucht die Kommission immer wieder, in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten einzugreifen und sie an sich zu ziehen. Die Kompetenzstreitigkeiten führen zu Blockaden im Mehrebenensystem (Riedel 2020: 33). Dies trägt auch dazu bei, dass sich die Gruppe der Mitgliedstaaten zunehmend spaltet – wie es der Konflikt um die Reaktionen auf den deutschen Alleingang im Herbst 2015 deutlich zeigten. Anstelle einer auf Vertrauen gegründeten Zusammenarbeit ist ein Wettbewerb um die schlechtesten Bedingungen für Asylbewerber getreten. Genau das hatte verhindert werden sollen.

Mit der lange verfolgten Absicht, Quotenmodelle festzuschreiben und damit Dublin auszuhebeln, sind die Kommission, das Europäische Parlament und nicht zuletzt die deutsche Bundesregierung gescheitert. Das gilt in erster Linie für Vorschläge für bindende, dauerhaft geltende Mechanismen. Schrittweise musste die Kommission ihre Pläne aufgeben:

– Die Massenzustromrichtlinie aus dem Jahr 2001 enthielt die Willenserklärung (»Es sollte ein Solidaritätsmechanismus geschaffen werden […]«), Belastungen aus einem Zustrom von Vertriebenen »ausgewogen« auf die Mitgliedstaaten zu verteilen. Dazu sollte es zur finanziellen Umverteilung sowie zur Verteilung von Fluchtmigranten kommen (Rat 2001: Punkt 20). Einen entsprechenden Ratsbeschluss, der einen »Massenzustrom« als Voraussetzung feststellt, hat es nie gegeben. Einen Automatismus sieht die Richtlinie nicht vor. Sie hat bislang keinerlei Wirksamkeit gezeigt – weder aus Anlass der Flucht-

bewegungen im Zuge des »Arabischen Frühlings« 2011/12 noch im Zuge der »Flüchtlingskrise« 2015/16.

- Bereits 2008 bei der Reform des Dublin-Systems hatte die Kommission Vorschläge zur Umverteilung im Falle von Überlastungen gemacht, blieb damit aber erfolglos. Rechtzeitige Entscheidungen hätten einer Eskalation der Migrationskrise vorbeugen können. Dazu hätten gehören können: Die Unterstützung der Erstaufnahmeländer durch einen dort vorgenommenen, rechtzeitigen und nachhaltigen Ausbau der Infrastruktur; die Zahlung angemessener Beiträge zur sachgerechten Ausstattung der Hilfsprogramme der Vereinten Nationen sowie die rechtzeitige Realisierung von Neuansiedlungsprogrammen (resettlement); ein rechtzeitiges Eingeständnis, dass das Dublin-System funktional so defizitär war, dass nachhaltige ergänzende und korrigierende Eingriffe unverzichtbar waren. Dazu hätten – spätestens 2014 – Maßnahmen zur Entlastung der vorwiegend betroffenen Mitgliedsstaaten gehört – sowohl bei der Bewältigung des Zustroms als auch bei der Aufnahme von Flüchtlingen.
- Vor dem Hintergrund des immer größer werdenden Zustroms schlug die Kommission in ihrer Europäischen Migrationsagenda im Mai 2015 vor, 40.000 Syrer und Eritreer aus Italien und Griechenland innerhalb der EU umzusiedeln. Zusätzlich sollen 20.000 Menschen auf Vorschlag des UNHCR in der EU neu angesiedelt und nach Quoten auf die Mitgliedsstaaten verteilt werden (Europäische Kommission 2015a).
- Ende September 2015 entschieden die EU-Innenminister mehrheitlich, 120.000 Flüchtlinge unter den Mitgliedsstaaten umzuverteilen – gegen die Stimmen Tschechiens, Ungarns und der Slowakei, Finnland enthielt sich. Insbesondere mittel- und osteuropäische Mitgliedsstaaten waren nicht bereit, Umverteilungsmechanismen und Quoten innerhalb der EU zuzustimmen. Ungarn und die Slowakei klagten vor dem Europäischen Gerichtshof gegen diesen Beschluss, wurden aber abgewiesen (EuGH 2017). Dies änderte aber nichts am Scheitern des Umverteilungsbeschlusses: Bei Auslaufen des Verteilungsplans im November 2017 waren erst 32 Prozent der vorgesehenen Umsiedlungen erfolgt. Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat können – das zeigt sich auch hier – die Effektivität von Entscheidungen negativ beeinflussen (Roos 2021: 602). Während sich Ungarn, Polen, Tschechien und die Slowakei sowie Kroatien und Österreich den Umsiedlungen vollständig verweigerten, übernahmen Deutschland, Frankreich, Spanien und die Beneluxstaaten die ihnen zugewiesenen Kontingente nur zu geringen Anteilen (Riedel 2020: 31). Obwohl damit weitaus mehr Staaten den Beschluss vom September 2015 boykottierten als zunächst gegen ihn gestimmt hatten, ver-

klagte die EU lediglich die Visegrad-Staaten vor dem EuGH und war dabei erfolgreich (Beck 2020).

- In den Reformvorschlägen zum GEAS vom Mai 2016 hält die Kommission an den Prinzipien des Dublin-Verfahrens fest – ergänzt um einen Überlaufmechanismus, der aktiviert wird, wenn einzelne Mitgliedstaaten überlastet sein sollten (Europäische Kommission 2016). Mitgliedstaaten, die sich weigern, an einem Verteilungsverfahren nach Quoten teilzunehmen, sollen 250.000 Euro pro Flüchtling als Strafabgabe (»Solidaritätsbeitrag«) an das Land zahlen, das den Flüchtling übernimmt. Die Bundesrepublik Deutschland hat von Januar 2015 bis Oktober 2020 rund 400.000 »Dublin Fälle« bearbeitet. Demnach wären Zahlungen in Höhe von 100,3 Milliarden Euro an Deutschland fällig gewesen (Riedel 2020: 36). Alleine diese Größenordnung zeigt, dass der Vorschlag keine Chance auf Realisierung hatte. Die Feststellung des Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk, im Dezember 2017, die Debatte um verpflichtende Quoten spalte die Mitgliedstaaten und sei es deshalb ineffektiv, war zutreffend (European Council 2017). Die Verhandlungen darüber zwischen Parlament, Kommission und Rat waren über Jahre blockiert. Jene Mitgliedsstaaten, die seit 2015 die meisten Asylanträge zu verzeichnen hatten und deshalb den Status quo verändern wollten, waren auf das Entgegenkommen der anderen angewiesen. Jene, die kein Interesse an Quoten und damit an einer Veränderung hatten, mussten sich einfach nicht bewegen (Zaun 2018). Um einen Weg aus der Blockadefalle zu finden, hat die Kommission im September 2020 ihren Vorschlag der Strafabgabe ausdrücklich zurückgezogen (Europäische Kommission 2020: 7) und das Vorhaben einer bindenden Verteilung nach Quoten für alle aufgegeben.
- Im neuen »Migrations- und Asylpaket« vom September 2020 wird der Topos der »flexiblen Solidarität« aufgegriffen und vorgeschlagen, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, zwischen verschiedenen Optionen der Beteiligung zu wählen, etwa bei der Rückführung durch »Rückkehrpatenschaften« oder bei Such- und Rettungseinsätzen. Es bleibt aber bei dem Vorhaben obligatorischer Umsiedlung (Europäische Kommission 2020a), allerdings sollen sich Mitgliedsstaaten der Übernahme von Personen entziehen können (Europäische Kommission 2020c: 20).
- Die Kommission fokussiert dabei auf die Rückführung abgelehnter und ausreisepflichtiger Asylbewerber sowie auf die »Krisensolidarität« (Europäische Kommission 2020b: 11). Von einem Massenzustrom betroffene Mitgliedstaaten können einen Antrag bei der Kommission auf »Anwendung der spezifischen Vorschriften für verbindliche Solidarität« (Europäische Kommission 2020b: 16) stellen und entscheiden über den Antrag. In einem »Durchführungsrechtsakt« wird die Zahl der umzusiedelnden Personen pro

Mitgliedstaat festgelegt. Der Verteilungsschlüssel dafür beruht zu je 50 Prozent auf der Einwohnerzahl und dem BIP (Europäische Kommission 2020b: 17).

Ungelöste Konflikte

Politikwissenschaftliche Analysen, die Asyl und Flüchtlingsschutz als »öffentliche Güter« mit akteurs- und handlungstheoretischen Kategorien thematisieren, ermöglichen kein sachlich angemessenes Verständnis der Zusammenhänge, solange sie weder die damit im Zusammenhang stehenden Konflikte um die Kompetenzverteilung innerhalb der EU, die unintendierten Nebenwirkungen der Aufnahme von Fluchtmigranten noch die durch historische Erfahrungen geprägte Weltanschauungen der beteiligten Akteure in den Blick nehmen. Kooperation und Lastenteilung haben positive Aspekte – sie wirken als Versicherung gegen überproportionale Belastungen einzelner Mitgliedstaaten (Matrix 2010: 15 f.) und können somit deren Destabilisierung verhindern (insbesondere für kleinere Mitgliedstaaten). Das Kollektivgut »Flüchtlingsschutz« schaffe »Stabilität und Sicherheit« auch für andere Staaten – so die These (Thielemann 2017: 70). Im Falle der Flüchtlingskrise des Jahres 2015 ist allerdings durch den Alleingang der deutschen Bundesregierung (Alexander 2017: 61), durch die die anderen Mitgliedsstaaten unter Druck gesetzt werden sollten (was als Ausdruck deutscher Dominanz gedeutet wurde) genau das Gegenteil geschehen: Spannungen wurden massiv erhöht und die EU an den Rand des Scheiterns gebracht.

Das Narrativ, es gehe hier um verweigerte Solidarität, Undankbarkeit und überkommenen Nationalismus (Adler 2015), greift zu kurz und polarisiert. Das massive Beharren auf den Einschränkungen der Souveränität der Mitgliedsstaaten durch Mehrheitsentscheidungen stellt vielmehr die Integration der EU in Frage (Nettesheim 2020a: 271). Der Beitritt der postsozialistischen Staaten erfolgte aus ihrer Sicht gerade nicht mit der Perspektive der Verlagerung zentraler Teile ihrer Souveränität auf eine supranationale Ebene. Das Trauma jahrzehntelanger Entmündigung durch die Zwangsmitgliedschaft im Warschauer Pakt sitzt noch tief. Zudem gilt für weite Teile, dass sie das kosmopolitische, an universalen menschenrechtlichen Werten orientierte politische Denken liberaler Eliten nicht teilen. In den relativ homogenen Nationalstaaten – die sie nicht immer waren – wird Solidarität unter ethnischen und religiösen Kategorien gedacht. Ivan Krastev verweist exemplarisch auf die Lage in Bulgarien: Das Land habe nach dem Ersten Weltkrieg so viele Flüchtlinge aufgenommen, dass ihr Anteil an der Bevölkerung 25 Prozent erreichte.

»Warum halfen die Bulgaren damals und verweigern heute jede Hilfe? Die Antwort ist einfach: Vor einem Jahrhundert waren die Schutzsuchenden in ethnischer Hinsicht gleichfalls Bulgaren. Heute sind sie es nicht. Die Bulgaren sind nicht der Ansicht, dass sie die einstmals ihren Landsleuten gewährte Solidarität auch anderen Menschen schulden, die vor Krieg und Verfolgung fliehen […]. Die Flüchtlingskrise hat deutlich gemacht, dass Osteuropa gerade jene kosmopolitischen Werte als Bedrohung empfindet, auf denen die Europäische Union basiert, während für viele in Westeuropa eben diese kosmopolitischen Werte den Kern der neuen europäischen Identität ausmachen.« (Krastev 2017: 57 f.)

Der Konflikt ist daher als Ausdruck des Gegensatzes kosmopolitischer und kommunitaristischer Gesellschaftsverständnisse interpretiert worden (Löffler 2020).

Weder die Strukturprobleme des GEAS mit »Verantwortungsabwälzung und Verantwortungsverlagerung […] [als] zentrale[n] Handlungsdeterminanten« (Nettesheim 2020b: 76) sind bislang einer Lösung näher gekommen noch ist das Verständnis des Selbstbestimmungsrechts staatlicher Gemeinschaften größer geworden. Lediglich der Irrweg einer Solidaritätspflicht konkretisiert durch verpflichtende Aufnahmequoten hat ein vorläufiges Ende gefunden. Die dahinterstehenden Konflikte grundsätzlicher Natur bleiben ungelöst. Sie tangieren bei weitem nicht nur die jüngeren Beitrittsstaaten Ost- und Mitteleuropas und können bei weiteren Fällen von Massenzustrom jederzeit wieder aufbrechen. Da sie für alle Beteiligten politisch existenzielle Fragen berühren, bergen sie das Potenzial, der Integration in der Europäischen Union nachhaltig zu schaden.

Literatur

Adler, Sabine (2015), »Flüchtlingspolitik: Europa könnte Merkel im Stich lassen«, in: *Deutschlandfunk Kultur*, Artikel vom 19.12.2015, letzter Zugriff: 20.08.2021, https://www.deutschlandfunkkultur.de/fluechtlingspolitik-europa-koennte-merkel-im-stich-lassen.996.de.html?dram:article_id=340236

Alexander, Robin (2017), *Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*. München: Siedler Verlag.

Beck (2020), »EuGH: Polen, Ungarn und Tschechien verstießen durch verweigerte Flüchtlingsaufnahme gegen EU-Recht«, in: *beck-aktuell Heute im Recht*, Artikel vom 02.04.2020, letzter Zugriff: 31.08.2021, https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/eugh-polen-ungarn-und-tschechien-verstiessen-durch-verweigerung-der-fluechtlingsaufnahme-gegen-eu-recht

Behringer, Benedikt/Rhode, Clara/Stitteneder, Tanja (2019), »Die Verteilung von Geflüchteten in der EU«, in: ifo Schnelldienst (Hg.), *ifo Migrationsmonitor*, Jg. 72, H. 22.

Bommes, Michael (2009), »Die Planung der Migration«, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Jg. 29 H. 11/12, S. 376–381.

Deutscher Bundestag (2011), »Aktueller Begriff: Zur Unvereinbarkeit von Abschiebungen nach Griechenland im Rahmen der Dublin-II-Verordnung mit der EMRK«. Wissenschaftliche Dienste, N. 18/11 vom 26.05.2011, Berlin.

Die Zeit (2016), »Grenzöffnung für Flüchtlinge. Was geschah wirklich?«, in: *Zeit Online*, Artikel vom 22.8.2016, letzter Zugriff: 31.08.2021, https://www.zeit.de/2016/35/grenzoeffnung-fluechtlinge-september-2015-wochenende-angela-merkel-ungarn-oesterreich/komplettansicht

EASO (2020): »EASO Statement of Revenues and Expenditures 2020«, Malta: EASO.

EGMR (2011), Application No. 30696/09, M.S.S. v. Belgium and Greece, 21.01.2011.

Europäische Kommission (2007), »Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem«, Memo/07/229 vom 6. Juni 2007.

Europäische Kommission (2015a), »Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die europäische Migrationsagenda«, Brüssel, 13.5.2015 COM (2015) 240 final.

Europäische Kommission (2016), »Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist« (Neufassung), Brüssel, COM (2016) 270 final 2016/0133 (COD).

Europäische Kommission (2020a), »Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein neues Migrations- und Asylpaket«, Brüssel, COM (2020) 609 final.

Europäische Kommission (2020b), »Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl«, Brüssel, COM (2020) 613 final.

Europäische Kommission (2020c), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109 des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung (EU) XXX/XXX (Asyl- und Migrationsfonds).

Europäischer Rat (2003), Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003.

European Commission (2020): »Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)«, letzter Zugriff: 30.08.2021, https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en

European Council (2017): »Leaders' Agenda: Migration: way forward on the external and internal dimension«, letzter Zugriff: 20.08.2021, https://www.consilium.europa.eu/media/32143/en_leaders-agenda-note-on-migration_.pdf

Eurostat (2016a), »Asyl in den EU-Mitgliedstaaten: Rekordzahl von über 1,2 Millionen registrierten erstmaligen Asylbewerbern im Jahr 2015«. Pressemitteilung 44/2016 vom 4. März 2016, letzter Zugriff: 20.08.2021, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203837/3-04032016-AP-DE.pdf/9fcd72ad-c249-4 f85-8c6d-e9fc2614af1b

Eurostat (2016b), »Asylentscheidungen in der EU«. Pressemitteilung 75/2016 vom 20. April 2016, letzter Zugriff: 20.08.2021, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233422/3-20042016-AP-DE.pdf/caf97549-b14d-45 f3-bf91-20cfa5e6 f072

Eurostat (2017), »Asylentscheidungen in der EU«. Pressemitteilung 70/2017 vom 26. April 2017, letzter Zugriff: 21.08.2021, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8001720/3-26042017-AP-DE.pdf/08ccec8e-7b7e-4d9 f-a5b6-3bc807fd0d4f

Eurostat (2018), »Asylentscheidungen in der EU«. Pressemitteilung 71/2019 vom 25. April 2019, letzter Zugriff: 21.08.2021, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9747535/3-25042019-BP-DE.pdf/1e47d250-75d8-4985-93bc-ccfcefd8ccc9

Filzwieser, Christian/Sprung, Andrea (2014), *Dublin III-Verordnung. Das Europäische Asylzuständigkeitssystem*, Wien/Graz: Berliner Wissenschafts-Verlag.

Fröhlich, Daniel (2011), *Das Asylrecht im Rahmen des Unionsrechts. Entstehung eines föderalen Asylregimes in der Europäischen Union*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Frontex (2016), *Risk Analysis for 2016*, Warschau: Frontex.

Giesler, Volkmar/Wasser, Detlef (1993), *Das neue Asylrecht. Die neuen Gesetzestexte und internationalen Abkommen mit Erläuterungen*, Köln: Bundesanzeiger.

Isensee, Josef (2018), *Grenzen. Zur Territorialität des Staates*, Berlin: Duncker & Humblot.

Knaus, Gerald (2020), *Welche Grenzen brauchen wir? Zwischen Empathie und Angst – Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl,* München: Piper Verlag.

Krastev, Ivan (2017), *Europadämmerung. Ein Essay*, Berlin: Suhrkamp.

Löffler, Berthold (2020), *Der Riss durch Europa. Kollision zweier Wertesysteme*, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

Maiani, Francesco (2017), »The reform of the Dublin system and the dystopia of »sharing people«, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Jg. 24, H. 5, S. 622–645.

Matrix Insight Ltd/Thielemann, Eiko/Williams, Richard/Boswell, Christina (2010), »What System of Burden-Sharing Between Member States for the Reception of Asylum Seekers?« Study Requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels. letzter Zugriff: 20.08.2021, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-LIBE_ET(2010)419620

Nettesheim, Martin (2020 b), »Jenseits von ›Dublin‹: Differenzierung von Raum-, Schutz- und Aufnahmeverantwortlichkeit«, in: Ludwigs, Markus/Schmahl, Stefanie (Hg.): *Die EU zwischen Niedergang und Neugründung*, Baden-Baden: Nomos, S. 75–94.

Nettesheim, Martin (2020a), »Konzeptionen und Dimensionen von Solidarität im Recht der Europäischen Union«, in: Becker, Peter/Lippert Barbara (Hg.) *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden: Springer, S. 261–274.

Parusel, Bernd/Schneider, Jan (2017), *Reforming the Common European Asylum System. Responsibility-sharing and the harmonisation of asylum outcomes*. Stockholm: Delmi.

Riedel, Sabine (2020), »Grenzschutz, Migration und Asyl. Wege der Europäischen Union aus der Politikverflechtungsfalle«, SWP-Studie 23, Berlin.

Roos, Christof (2021), »§ 17 EU Migrationsrecht – politikwissenschaftliche Betrachtung«, in: *Europäischer Freizügigkeitsraum – Unionsbürgerschaft und Migrationsrecht*, Baden-Baden: Nomos, S. 593–618.

Schneider, Jan/ Graff, Anna-Lucia (2018), »EASO reloaded: Kann die neue Asylagentur der EU ein einheitliches Schutzsystem aufbauen?«, Kurzinformation des SVR-Forschungsbereichs 2018–1, Berlin: Sachverständigenrat für Migration und Integration.

Slovakia v. Council (2017), Judgement C-643/15 vom 6. September 2017, letzter Zugriff: 10.08.2021, https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=194081&doclang=DE

UNHCR (2021), »Global Trends Forced Displacement in 2020«, letzter Zugriff: 19.08.2021, https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020#_ga=2.33815848.823107270.1630439017-1783198589.1630439017

Worldbank (2020), »World Bank Country and Lending Groups«, letzter Zugriff: 19.08.2021, https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups%20

Zaun, Natascha (2018), »States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System«, in: *JCMS*, Jg. 56, H. 1. S. 44–62.

Legitimität, Wohlfahrtsstaat und Verwaltung

Werner Jann

1. Einleitung

Fragen der Legitimation, insbesondere der Legitimation des Wohlfahrtsstaates, aber auch die Rolle der Verwaltung im modernen Staat, spielen im wissenschaftlichen Werk von Frank Nullmeier bekanntlich eine große Rolle. Allerdings gibt es, soweit ich das überblicken kann, keine Veröffentlichung, in der diese beiden wichtigen Elemente des modernen Staates, und damit auch der modernen Politikwissenschaft, explizit miteinander verknüpft werden. Genau die Relevanz einer solchen Verknüpfung und die dabei möglicherweise hilfreichen Konzepte und Theorien sollen in der folgenden Skizze zumindest angedeutet werden.

In Nullmeiers Beiträgen zu einer modernen Legitimitätspolitik, die vor allem im Rahmen des Sonderforschungsbereichs »Staatlichkeit im Wandel« entstanden sind (als Übersicht Nullmeier 2010), geht es zentral um die prekäre Legitimität moderner Wohlfahrtsstaaten, die durch neue Formen von Governance, durch neue Akteure und Legitimitätskriterien, und nicht zuletzt durch Internationalisierung zunehmend in Frage gestellt werden:

> »Neue Akteure, neue Institutionen und neue Formen des Regierens mit weitreichenden Konsequenzen führen zu der Frage, ob hier überhaupt eine legitime, d. h. normativ anerkennungswürdige Ordnung vorliegt, deren Entscheidungen von den Betroffenen akzeptiert und deren Forderungen Folge geleistet werden können.« (Nullmeier/Geis/Daase 2012: 11)

In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich auf den »Aufstieg der ›neutralisierenden‹ Legitimitätskriterien wie Transparenz, Verantwortlichkeit, Gemeinwohl, Expertise und Unparteilichkeit« hingewiesen (ebd.: 16). Diese Kriterien staatlichen Handelns sind allerdings gerade nicht neu, sondern sind klassische Merkmale einer Weberianischen Verwaltung.

Immer wieder spielt dabei auch die auf Scharpf zurückgehende Unterscheidung von Input- und Output-Legitimität eine Rolle, weil Wohlfahrtsstaaten sowohl auf der Input-Seite (ungenügende demokratische Legitimation) wie auf der Output-Seite (ungenügende Leistungen) in Gefahr geraten. Dabei wird darauf verwiesen, dass

»Output-Legitimität bereits in der Ursprungsfassung bei Fritz W. Scharpf nicht als bloße Funktionalität, als effektive und effiziente Problemlösung, verstanden wurde, sondern auch Unparteilichkeit und Gemeinwohl umfasste, also weitaus komplexer angelegt war, als eine einfache Demokratie-Performanz-Gegenüberstellung vermuten lässt« (ebd.: 15).

Auch Luhmanns Konzept der »Legitimation durch Verfahren«, also »die fraglose Hinnahme bindender Entscheidungen des politischen Systems unabhängig von den konkreten persönlichen Motivationsstrukturen durch Institutionalisierung« (Nullmeier 2010: 9), wird zitiert, aber wird als zu eng und befremdlich abgelehnt, denn statt der »fraglosen Hinnahme von Entscheidungen aufgrund von Verfahren verbinden wir heute mit dem Begriff der Legitimität ein stetes Ringen um Rechtfertigungen für politische Herrschaftsordnungen. Legitimität ist diskursiv geworden.« (ebd.)

Aber wenn Legitimität diskursiv geworden ist, welche Rolle spielen dabei der »arbeitende Staat« und die Verwaltung? Die meisten Bürgerinnen und Bürgern erleben den Staat ja nicht nur und nicht in erster Linie im Rahmen demokratischer Prozesse (also Wahlen, Bürgerbeteiligung etc.), und auch nicht nur in der Form realer Leistungen (zum Beispiel des Wohlfahrtsstaates), sondern vor allem in konkreten Interaktionen mit der öffentlichen Verwaltung. Die öffentliche Verwaltung wird allerdings vorrangig problematisiert, wenn es um ihre Rolle im Rahmen demokratischer Legitimationsketten geht (Nullmeier/Nonhoff 2010), und die Vorstellung einer »sich selbst legitimierenden Verwaltung« gilt als Schreckgebilde, das aber inzwischen überwunden sei (Nullmeier 2010: 9). Als realistisch erscheinen allenfalls Legitimitätsvorstellungen, »die vorrangig auf Accountability« setzen (Nullmeier/Geis/Daase 2012: 15), also auf Rechenschaftspflichten, allerdings sei dabei nicht klar, wie der Bezug zu demokratischer Gleichheit, Partizipation und Inklusion gesichert werden könne.

Genau um diese Fragen soll es im Folgenden gehen. Diskutiert werden sollen dabei vier Konzepte, die in den letzten Jahren in der verwaltungswissenschaftlichen Debatte eine zunehmend wichtigere Rolle spielen, und es soll gefragt werden, ob und wie sie zum Verständnis der Legitimationsprobleme moderner Staaten beitragen können, und welche Rolle sie dabei der modernen Verwaltung zuweisen.

Ausgangspunkt sind die Konzepte der Input- und Output-Legitimität und deren neuere Ergänzung durch *Throughput-Legitimacy*. Hinzu kommen Rechenschaftspflicht und *Accountability,* die in den letzten Jahren zentrale Konzepte der modernen Verwaltungswissenschaft geworden sind. Als weitere Ansätze werden schließlich kurz *New-Institutionalism* und der *Quality of Government* Ansatz eingeführt, und am Ende wird noch einmal gefragt, was das alles mit Verwaltung zu tun hat (vgl. zum Folgenden ausführlich m.w.A. Jann 2017).

2. Throughput-Legitimacy

Das Verhältnis zwischen Leistungen, Rechenschaftspflichten und Legitimität ist in der vorhandenen Literatur bisher eher stiefmütterlich behandelt worden (siehe jedoch March und Olsen 1995: 143 ff.; Moore 2014; Moes 2009). Der Grund dafür scheint wie so oft die komplexe und umfassende Natur des Legitimitätskonzepts zu sein. Es gibt »practioners theories«, die einfach annehmen, dass mehr Rechenschaftspflichten nicht nur zu besserer Leistung, also mehr und besserem Output führen, sondern auch die Legitimität öffentlicher Entscheidungen und letztlich die Legitimität des modernen Wohlfahrtsstaates erhöhen, aber diese basieren eher auf »Intuition« als auf systematischen theoretischen oder empirischen Belegen. Considine/Afzal (2011: 375) nehmen zum Beispiel an, »those elements of NPM that increase responsiveness, tailoring of services, and efficiency may help drive stronger attachment of citizens and élites to key state institutions«. Aber gleichzeitig spekulieren sie auch, dass diese Maßnahmen »which push services out to contractors who then care little for creating public value and only seek to maximize profits will have the opposite impact on legitimacy«. Inwieweit zum Beispiel New Public Management (NPM) tatsächlich zu mehr Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns führt, ist offensichtlich umstritten, und inwieweit dieses dann wiederum zur mehr Legitimation erst recht (siehe im Detail Jann 2017 und die übrigen Beiträge in Christensen/Laegreid 2017).

Wie bei den meisten grundlegenden Konzepten in den Sozialwissenschaften, wie Demokratie, Autorität oder Autonomie, ist Legitimität ein sehr breites und strittiges Konzept. In einer umfassenden Übersicht über die vielfältige Literatur zur organisatorischen Legitimität kommt Suchman zu dem Schluss, dass »many researchers employ the term legitimacy, but few define it« (Suchman 1995: 572). Hilfreich ist die schon erwähnte Unterscheidung zwischen Input- und Output-Legitimität, die ursprünglich von Fritz Scharpf (1999, 1970) vorgeschlagen wurde, und zudem in jüngster Zeit von Vivien Schmidt auf die Troughput-Legitimität ausgeweitet wurde. Grundsätzlich baut diese Unterscheidung auf Weber (und später Easton) auf und bezieht sich auf das Ausmaß, in dem politische Prozesse und Ergebnisse von der Bevölkerung akzeptiert werden, so dass sie freiwillig den Handlungen und Entscheidungen von Regierung und Verwaltung zustimmen, selbst wenn diese ihren eigenen Interessen und Wünschen zuwiderlaufen sollten (Schmidt 2013; Scharpf 1999). Dabei ist es wiederum in Anlehnung an Weber wichtig daran zu erinnern, »legitimacy is a belief, an empirical phenomenon to be established as other socially relevant subjective phenomena, and not something to be inferred from compliant behavior nor deduced from the presence or absence of its presumable determinants« (Mayntz 2011: 138).

Nach Scharpf (1999: 7 ff.) bezieht sich Input-Legitimität also auf die demokratische Qualität der Prozesse, deren Ergebnis Policies, Gesetze und Regeln sind. Demokratische Legitimität erfordert Mechanismen oder Verfahren, die politische Entscheidungen und Policies mit den Präferenzen der Bürger verknüpfen. In modernen Demokratien sind dies meist repräsentative Institutionen, in denen politische Entscheidungsträger durch Wahlen zur Rechenschaft gezogen werden können, das heißt traditionelle »majoritäre« Institutionen. Die Demokratiedoktrin des deutschen Bundesverfassungsgerichts bezeichnet dies als »ununterbrochene Legitimationskette«, von den Wählerinnen und Wählern über Wahlen, Parlamente, Regierungen, Ministerinnen und Minister, Ministerien und Behörden bis hin zu Politik und Regierungshandeln (Wiesner et.al. 2006). Input-Legitimität bedeutet, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Forderungen institutionell und deliberativ über repräsentative Politik zum Ausdruck bringen können und gleichzeitig durch ihr Identitäts- und Gemeinschaftsgefühl Unterstützung leisten.

Bei Output-Legitimität geht es demgegenüber um die Fähigkeit einer Regierung oder eines politischen Systems, kollektive Probleme zu lösen und die Erwartungen der Regierten zu erfüllen. »Output legitimacy requires policies to work effectively while resonating with citizens‹ interests, values and identity« (Schmidt 2013: 7), oder, wie Scharpf argumentiert, Demokratie wäre ein leeres Ritual, wenn demokratische Verfahren nicht in der Lage wären, Ergebnisse zu erzielen, das heißt Ziele zu erreichen, die den Bürgern kollektiv am Herzen liegen. Die Bürger erwarten von Regierungen, dass sie Probleme lösen oder zumindest abmildern. Ein System, das vorbildlich demokratisch ist und die höchsten partizipatorischen Standards erfüllt, aber keine akzeptablen politischen Ergebnisse, zum Beispiel in Bezug auf das Sicherheitsniveau oder soziale Standards, garantieren kann, ist nicht legitim und wird nicht überleben können.

Auf der anderen Seite wird ein System, das zwar Leistungen erbringt, aber nicht zumindest demokratische Mindeststandards erfüllt, ebenfalls nicht als legitim angesehen. Die Idee des »guten Diktators« wird zum einen aus normativ-theoretischen Gründen abgelehnt, da die Beteiligung der Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten als Wert an sich, als unverzichtbarer Teil der menschlichen Emanzipation angesehen wird. Sie wird aber auch aus analytisch-theoretischen Gründen abgelehnt, da nur offene Diskussionen, Verhandlungen und kommunikative Rationalität zu gegenseitigem Verständnis, Anpassung und Verbesserung durch den Austausch von Gründen und Argumenten und letztlich zu erfahrungsbasiertem Lernen führen werden. Eine Kernannahme der modernen Demokratietheorie ist, dass Demokratien eine einzigartige Fähigkeit haben, aus Erfahrungen zu lernen (Olsen 2015). Dies mag durch Länder in Frage gestellt werden, die kaum demokratische Kriterien erfüllen, wie Singapur oder China, aber auch dort

scheinen die Reaktionen der Bürger auf politische Fehlschläge einen gewissen Einfluss auf die Regierungen zu haben, ohne allerdings bisher die Vorherrschaft einer Partei zu gefährden (Peters 2013).

Vivien Schmidt fügt dem das Konzept der *throughput-legitimicy* hinzu. Anders als die leistungsorientierte Legitimität des Outputs und die beteiligungsorientierte Legitimität des Inputs ist Throughput-Legitimität prozessorientiert und basiert auf den institutionellen Interaktionen der politischen Akteure:

»Throughput, in short, encompasses the myriad ways in which the policy-making processes work both institutionally and constructively to ensure the [...] accountability of those engaged in making the decisions, the transparency of the information and the inclusiveness and openness to ›civil society‹. As such, it constitutes a third and distinct criterion in the normative theoretical analysis of democratic legitimacy, alongside output and input« (Schmidt 2013: 7).

Mit anderen Worten: Throughput-Legitimität erfordert Governance-Prozesse, die unter anderem durch Transparenz, Inklusion, Offenheit und Fairness gekennzeichnet sind. Allgemeiner könnte man argumentieren, dass eine Entscheidung, eine Policy oder eine Organisation Legitimität besitzt, wenn sie auf formal und verfahrenstechnisch korrekte und akzeptierte Weise zustande kommt oder entscheidet. Dies verweist wiederum auf Webers rechtlich-rationale Legitimität und damit auf die bürokratisch organisierte Verwaltung.

Die Unterscheidung zwischen Input- und Output-Legitimität ist nicht immer ganz eindeutig, aber bei der Throughput-Legitimität kommt es eben nicht (nur) auf die demokratische Legitimität von Organisationen und Entscheidungen an, sondern darauf, ob Regeln und Erwartungen in Bezug auf Legalität, Unparteilichkeit, finanzielle und rechtliche Korrektheit, Fachwissen und ordnungsgemäße Verfahren eingehalten wurden. Verfahrensrationalität, Rechtsstaatlichkeit, Fairness, Unparteilichkeit, Zuverlässigkeit und Fachwissen sind, wie Johan Olsen immer wieder betont hat, Kernbestandteile des klassischen Konzepts einer Weberianischen Bürokratie (Olsen 2006, 2008). Bürokraten sind Diener und Hüter rechtlicher und professioneller Regeln und einer verfassungsmäßigen Ordnung, wobei sie drei konkurrierende Prinzipien auszubalancieren haben, nämlich Regeln (Recht und Gerichte als Grundlage bürokratischer Entscheidungen), Hierarchie (Demokratie und Politiker als Grundlage), und Fachwissen (Sachverstand und Professionen als Grundlage). Rationalität und damit (rechtlich-rationale) Legitimität ist in diesem Verständnis ein Attribut der Organisationsstrukturen und der Verfahren, um Entscheidungen und Ergebnissen zu erreichen, und nicht des Ergebnisses selbst. Schmidts Beobachtung der zunehmenden Bedeutung von Throughput-Legitimität spiegeln Olsens Überlegungen zum »Auf und Ab« und insbesondere zum starken Comeback und zur »Wiederentdeckung« der Bürokratie. Bürokratien sind, wie Olsen betont, Gestalter und Verstärker kultu-

reller Werte, Identitäten und Verhaltensnormen, und genau diese Werte und Normen sind der Kern der Throughput-Legitimität.

Vivien Schmidt räumt ein, dass die verschiedenen Formen der Legitimität manchmal schwer zu unterscheiden sind,

> »throughput has sometimes been discussed in output terms, where particular institutional or discursive processes (i.e. legality or fairness) are seen as preconditions for (or elements of) better output performance, and occasionally in input terms, where (again these) certain institutional processes or deliberative interactions are preconditions for (or again elements of) better input participation« (Schmidt 2013: 14),

aber sie sind dennoch hilfreich um zu verstehen, warum es verschiedene Formen der Rechenschaftspflicht gibt, wie sie mit verschiedenen Formen der Legitimität zusammenhängen und wie sie zusammenwirken.

3. Accountability

Ausgehend von diesen drei Formen der Legitimität können auch drei Formen von Rechenschaftspflicht und damit von Diskursen unterschieden werden: die traditionelle politische und demokratische Input-Rechenschaftspflicht, die sich hauptsächlich an den Beziehungen zwischen Bürgern, Politikern und Bürokraten orientiert; die ergebnis- und outputorientierte Rechenschaftspflicht, die hauptsächlich an Leistungen, wirksamen Maßnahmen und »value for money« für Bürger, Klienten und »Kunden« interessiert ist; und die Throughput-orientierte Rechenschaftspflicht, bei der formale Verfahren, ordnungsgemäße Prozesse, Fairness, Fachwissen, Unparteilichkeit und ähnliche Werte im Mittelpunkt stehen.

Genau diese Unterscheidungen stehen im Mittelpunkt der jüngsten Debatten. Vieles deutet darauf hin, dass die traditionelle demokratische Rechenschaftspflicht, und damit die Input-Legitimität, an Boden verliert, während nicht-majoritäre Organisationen an Legitimität gewinnen. Ein Indikator ist das steigende Vertrauen in Zentralbanken, Gerichte, Ombudsmänner und unabhängige Regulierungsbehörden (»age of the unelected«; Olsen, 2015), während traditionelle demokratische Akteure wie Parlamente, Regierungen und insbesondere Parteien und Politiker an Akzeptanz verlieren. In fast allen westlichen Demokratien beobachten wir sinkende Wählerzahlen, weniger Parteimitglieder sowie ein abnehmendes Vertrauen in die Regierung. Die allgemeine Hypothese lautet, dass wir einen Rückgang der Legitimität durch die traditionelle Rechenschaftspflicht der Hauptakteure, also durch repräsentative Demokratie, und Hierarchie erleben

(Peters 2013). Genau dies war die Ausgangshypothese des Projekts im Rahmen des Wandels der Staatlichkeit.

Aber dies gilt auch für neue Formen von Output-Rechenschaftspflicht. Die zunehmende Bedeutung von Rechenschaftspflicht in der Form von managementorientierten Reformen zur Leistungsmessung und -steuerung (New Public Management (NPM)) sind Teil dieser Entwicklung. Die Betonung der zentralen Rolle von Managern, des Leistungsmanagements, der Messung und der Erbringung von Dienstleistungen für »Kundinnen und Kunden« führt zu einer Entpolitisierung der Entscheidungsprozesse und zur Betonung der Produktion und Messung von Dienstleistungen, und nicht der demokratischen Mechanismen für die Auswahl von angemessenen Maßnahmen (Peters 2013). NPM-Reformen verstärken daher den Glauben an einfache Output-Legitimität und an Rechenschaftspflicht durch Ergebnisse. Politik muss effektiver und effizienter werden, dann wird alles gut.

Die auffälligste Entwicklung in den letzten Jahren ist jedoch die Verbreitung anderer und neuer Formen von Rechenschaftspflicht, die als horizontal oder diagonal bezeichnet werden, wo also Rechenschaft gegenüber Rechnungsprüfungsinstitutionen, Verwaltungs- und Fachgerichten, aber auch gegenüber Berufsverbänden und Organisationen, die Interessen der Bürger und Bürgerinnen, Kunden und Kundinnen, Nutzer und Nutzerinnen und der allgemeinen Öffentlichkeit vertreten, zu leisten ist (Schillemans 2008, Jann/Laegreid 2015). Die Rolle von traditionellen politischen und administrativen Foren von Rechenschaftspflicht wird schwächer, während der Stellenwert von rechtlichen, finanziellen, professionellen und sozialen Foren an Bedeutung wächst. Gleichzeitig ist zu erkennen, dass Rechtmäßigkeit, ordnungsgemäße Verfahren, Fairness und Fachwissen, das heißt die bekannten Merkmale einer Weberianischen Bürokratie, als *Elemente der Rechenschaftspflicht* an Bedeutung gewinnen. Diese Werte waren nie verschwunden, sondern wurden traditionell durch die Prozesse der politischen Rechenschaftspflicht überwacht und durchgesetzt. Durch die neuen »diagonalen« und »horizontalen« Formen der Rechenschaftspflicht erfahren sie aber nun eine gesteigerte Aufmerksamkeit.

Rechenschaftspflicht bedeutet also nicht nur, dass Akteure danach beurteilt werden, ob sie auf Forderungen nach partizipativem Input reagieren, oder sie für den Output und das Ergebnis ihrer Entscheidungen verantwortlich gemacht werden können. Moderne Rechenschaftspflicht bezieht sich in hohem Maße auf die Qualität von Entscheidungen in Bezug auf Verfahren und ordnungsgemäße Prozesse. Nicht nur reicht die leistungsbezogene Legitimität der Output-Variante für die Legitimierung politischer Systeme nicht aus, genauso wenig wie die Input-Legitimität durch demokratische Beteiligung und Kontrolle, sondern beide benötigen eine prozedurale Throughput-Legitimität, das heißt inhaltliche Werte

und Prinzipien, die Performanz und Prozesse leiten und die den Output des politisch-administrativen Systems vertrauenswürdig und anerkannt machen. Auch die verweist wieder auf die Bedeutung der Verwaltung als Akteur.

4. New-Institutionalism

Ob und wie sich Rechenschaftspflichten positiv auf Legitimität auswirken, ist schwer nachzuweisen, und es mangelt an empirischen Studien. Vivien Schmidt argumentiert, dass im Gegensatz zu Input und Output, bei denen angenommen werden kann, dass ein Mehr von beidem wahrscheinlich demokratische Legitimität erhöht, mehr Throughput-Legitimation möglicherweise nur geringe Auswirkungen hat, während ein Weniger davon, also mehr Korruption, Inkompetenz und Ausgrenzung, das ganze Kartenhaus zum Einsturz bringen kann.

Offenkundig ist auch das Konzept des Outputs, das heißt der Leistung, »slippery« und zweideutig. In seinem neueren NPM-Verständnis befasst es sich vorrangig mit Effektivität, Effizienz, Bürgerzufriedenheit und dem Preis-Leistungs-Verhältnis, das heißt mit der Rechenschaftspflicht für Ergebnisse und Resultate. Die Leistung politischer Systeme und Institutionen hängt jedoch offenkundig auch mit der demokratischen Qualität der Entscheidungsfindung und nicht zuletzt mit Elementen der Legalität, Fairness, Professionalität, Sachkenntnis usw. zusammen. Es gilt daher, die Beziehungen zwischen all diesen Formen von Leistung und Legitimität besser zu verstehen und zu konzeptualisieren. Zu diesem Zweck ist es hilfreich, auf die neuere Institutionentheorie zurückzugreifen.

Alltagstheorien – die intuitiven Annahmen von Praktikerinnen und Praktikern – gehen davon aus, dass die Legitimität umso höher ist, je besser die Leistung des Wohlfahrtsstaates und seiner Organisationen. Aber neo-institutionelle Theorien schlagen zumindest auch andere Möglichkeiten vor, insbesondere unter Verwendung des Konzepts der Entkopplung (Meyer/Rowan 1991). Vielleicht ist die Beziehung nicht so eng wie vermutet und vielleicht sind Akteure sogar aktiv damit beschäftigt, diese Beziehung zu lockern oder zu verschleiern. Und schließlich könnte die Beziehung auch andersherum funktionieren: Je legitimer die politisch-administrativen Systeme sind, desto besser sind ihre Leistungen.

Suchman schlägt eine hilfreiche Unterscheidung zwischen pragmatischer, normativer und kognitiver Legitimität vor, die an die drei Säulen der Institutionentheorie von Scott erinnert (Scott 2013). Pragmatische Legitimität ist eng mit der »logic of consequentiality« verbunden, das heißt Organisationen gelten als legitim, wenn sie die versprochenen Leistungen erbringen. Die neo-institutionelle

Theorie legt nahe, dass der Bedarf an pragmatischer Legitimität umso größer ist, je stärker das technische Umfeld ist (Scott/Meyer 1991). Immer dann, wenn die Ergebnisse einigermaßen leicht zu messen oder zumindest zu beobachten sind (Wilson 1989), hängt die Legitimität von Organisationen von diesen Ergebnissen ab. Suchman weist aber auch darauf hin, dass »in a world of ambiguous causality, the surest indicator of ongoing commitment to constituent well-being is the organization's willingness to relinquish some measure of authority to the affected audience (to be co-opted, so to speak). Displaying such responsiveness is often more important (and easier) than producing immediate results« (Suchman 1995). Dies ist genau das, was wir in Bezug auf die Zunahme verschiedener Formen von »social accountability« beobachten, bei der Klienten, Kunden, Nutzergruppen und die Umwelt auf Kosten der traditionellen politischen Rechenschaftspflicht und auch als Ersatz für die schwierige oder umstrittene Leistungsmessung und -verwaltung in die Rechenschaftspflicht einbezogen werden.

Die neo-institutionelle Theorie ist sogar noch hilfreicher bei Arrangements, bei denen das institutionelle Umfeld stärker ist als technische Merkmale. Hier gilt, je stärker das institutionelle Umfeld ist, desto größer ist der Bedarf an normativer und kognitiver Legitimität. Das wiederum bedeutet, dass Manager eher an der Manipulation von Symbolen und Ritualen interessiert sind, weil das einfacher ist als die Beeinflussung von Leistung oder realen Ergebnissen. Und genau das ist es, was wir bei verschiedenen Formen des opportunistischen Managementverhaltens (Gaming usw.) beobachten und was die Grundlage für das neue Interesse an »reputation management« (Carpenter/Krause 2012) ist, frei nach Groucho Marx: »The secret of life is honesty and fair dealing. If you can fake that, you've got it made.«

Dabei können gerade auch technokratische Leistungsmessungen normativ vorgeschrieben werden (konsequentielle Legitimität als rationale Mythen). Öffentliche Organisationen schaffen Legitimität, indem sie sich gesellschaftlich akzeptierte Techniken und Verfahren zu eigen machen, vor allem dann, wenn es keine eindeutigen Output- und Ergebnismessungen und Kausalitäten gibt. Genau dies war bei der »Audit-Revolution« (Powell 1999) zu beobachten und könnte auch die Ursache für die Zunahme der Throughput-Legitimität sein. Es ist schwer bis unmöglich, Leistung zu messen und klare Kausalitäten zu ermitteln, aber zumindest befolgen wir alle technokratischen Verfahrensregeln des Leistungsmanagements.

Eine andere, ähnliche Art, diese Entwicklungen zu konzeptualisieren, ist »mimetic isomorphism« (DiMaggio/Powell 1983). Hier werden nicht nur Verfahren, sondern auch die Struktur der öffentlichen Organisationen wieder wichtig, vor allem die Struktur und die Merkmale der klassischen Bürokratien. »Institutionally prescribed structures convey the message that an organization is

acting on ›collectively valued purposes in a proper and adequate manner‹; […] structures, like procedures, serve as easily monitored proxies for less visible targets of evaluation, such as strategies, goals, and outcomes.« (Suchman 1995: 581) Throughput-Legitimität ist also nicht nur verfahrensbezogen, sondern auch strukturell, und kann daher ein guter Ersatz für Input- und Output-Legitimität sein.

Schließlich kann auch kognitive Legitimität eine Rolle spielen. Hier gilt die Annahme, Alternativen seien schlechthin undenkbar. Diese »taken-for-grantedness« ist sowohl die subtilste wie auch mächtigste Quelle von Legitimität. Wenn Alternativen undenkbar sind, werden Einwände unmöglich, und Legitimation wird durch ihre Konstruktion unangreifbar. Suchman rät daher, auf dieser kognitiven Ebene anzusetzen, »accounts should be simple or even banal, not only explaining organizational behavior, but also making it seem natural and inevitable« (Suchman 1995: 596).

Dieser kurze Überblick über die Beiträge der neo-institutionellen Theorie zum Verständnis der Quellen und Probleme von Legitimität ist offensichtlich sehr kursorisch. Er deutet jedoch darauf hin, dass die Bedeutung von Output- und Outcome-Leistungen für die institutionelle Legitimität von Organisationen des öffentlichen Sektors im Allgemeinen vermutlich geringer ist als gewöhnlich angenommen. Throughputs, also die Art und Weise wie Leistungen erbracht werden, sind von erheblicher Bedeutung. Diese Sichtweise ist in den letzten Jahren insbesondere von skandinavischen Forschern unter der Überschrift *Quality of Government* verfolgt worden.

5. Quality of Government

Ausgangspunkt dieses Ansatzes ist, dass repressive, inkompetente, korrupte und parteiische Governance-Praktiken Hauptgrund für Legitimitätsdefizite und damit auch die Leistungsfähigkeit politisch-administrativer Systeme sind. Die Vermeidung und Ächtung von Korruption und die Achtung rechtsstaatlicher Grundsätze und Unparteilichkeit sind aus dieser Sichtweise für die Legitimität einer Regierung viel wichtiger als klassische demokratische Rechte und Verfahren oder materielle Wohlfahrtsgewinne. Meritokratische Bürokratie und Rechtsstaatlichkeit erleben daher auch in diesem Ansatz ein starkes Comeback (als umfassenden Überblick Bågenholm u.a. 2021).

Die grundlegende Definition von Quality of Government (QoG) stammt von Rothstein and Teorell (2008: 170) und betont das Merkmal der »impartiality«:

»When implementing laws and policies, government officials shall not take into consideration anything about the citizen/case that is not beforehand stipulated in the policy or the law [...] impartiality is first and foremost an attribute of the actions taken by judges, civil servants, politicians, and the like.«

Inzwischen gibt es eine ausführliche Diskussion über die Konzeptionalisierung und Operationalisierung des Konzepts (zur Abgrenzung von Rule of Law, Good Governance und Impersonal and Objective Rule siehe Rothstein 2021, zur Operationalisierung und Messung insgesamt die Beiträge in Bågenholm u.a. 2021), aber der Kern dieser bewusst einfachen und knappen Definition gilt weiter. Zentral ist »impartiality«, Unparteilichkeit, Unvoreingenommenheit und Neutralität bei der Implementation von Public Policies, also von Gesetzen, Programmen und Maßnahmen durch Angehörige des öffentlichen Sektors. Es geht um »*how* public policy is implemented rather than *what* these policies are, or the *outcomes* of such policies« (Linde/Dahlberg 2021: 231, Hrvhbg. i.O.).

Es gibt eine Vielzahl von Studien, die zeigen, dass ein höheres Niveau von QoG viel stärker das Niveau allgemeinen menschlichen Wohlbefindens und politischer Legitimität erklärt, als Merkmale repräsentativer oder direkter Demokratie. Umgekehrt gilt, »the level of impartiality in the public administration does a much better job in explaining the variation in satisfaction with democracy across the world. The explained variance is more than twice compared to that of electoral democracy and 16 percentage points larger than that for economic performance« (Linde/Dahlberg 2021: 235 mit einer umfassenden Übersicht über einschlägige Studien).

Die Verbindungen zu klassischen Merkmalen einer Weberianischen Bürokratie sind offensichtlich. Auch hier gibt es einige empirische Ergebnisse, allerdings noch keineswegs ausreichend und umfassend genug, denn in ihrer Zusammenfassung der Literatur kommen Dahlström and Lapuente (2021) zu dem Ergebnis, »the internal workings of the state and the incentives of public employees administrating state business and providing public services are often, despite their capital importance, overlooked by scholars of government« (Dahlström/Lapuente 2021: 642).

Dahlström and Lapuente gehen von einer eher engen Definition der Weberianischen Bürokratie aus und konzentrieren sich auf deren personellen Merkmale, also wie Bürokraten rekrutiert, befördert, entlassen und bezahlt werden, das heißt wie interne und externe Anreize einer Tätigkeit im öffentlichen Sektor ausgestaltet sind. Als zentrale Merkmale identifizieren sie meritokratische, also leistungs- und ausbildungsbezogene Rekrutierung, verlässliche und verhältnismäßig attraktive Bezahlung, die Internalisierung von Normen wie Gleichbehandlung und Unparteilichkeit und schließlich eine deutliche Unterscheidung bürokratischer von politischen Karrieren. Bürokratien, die diese Merkmale

aufweisen, bezeichnen sie als autonome Bürokratien, und sie summieren den Stand der Forschung sehr vorsichtig: »the picture is one of a robust correlation between the prevalence of autonomous bureaucracies and largely uncorrupt, highly effective governments, with sound theoretical reasons for assuming that the relationship could be causal« (Dahlström/Lapuente 2021: 652).

6. Zusammenfassung

Ausgangspunkt dieser kleinen Skizze war die Beobachtung, dass in den vielfältigen Beiträgen von Frank Nullmeier zu den Legitimationsproblemen moderner Wohlfahrtsstaaten die Rolle und die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung bisher nur eine geringe Rolle gespielt haben. Anhand von vier aktuellen Konzepten und Ansätzen ist dann versucht worden zu zeigen, wo hilfreiche und vielversprechende Verbindungen zwischen Legitimation, Wohlfahrtsstaat und Verwaltung zu erkennen sind:

- Das Konzept der *Throughput-Legitimacy* argumentiert, dass weder die demokratische Legitimität von Organisationen und Entscheidungen noch deren Leistungen ausreichen, moderne Wohlfahrtsstaaten zu legitimieren, sondern dass es entscheidend darauf ankommt, ob Regeln und Erwartungen in Bezug auf Legalität, Unparteilichkeit, finanzielle und rechtliche Korrektheit, Fachwissen und ordnungsgemäße Verfahren eingehalten werden.
- Ähnliches gilt für Forderungen nach mehr und umfassender *Accountability*. Rechenschaftspflichten und damit Diskurse im modernen Wohlfahrtsstaat erstrecken sich zunehmend nicht nur auf die Frage der demokratischen Legitimationsketten, oder auf den Nachweis von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, sondern auf neue Formen, die als horizontal oder diagonal bezeichnet werden, weil sie nicht Teil klassischer hierarchischer Legitimitätsketten sind. Gemeint sind Rechnungsprüfungsinstitutionen, Verwaltungs- und Fachgerichte, aber auch Berufsverbände und nicht zuletzt Bürger- und Kundenorganisationen, Nutzergruppen und die allgemeine Öffentlichkeit. Die Bedeutung der traditionellen politischen und administrativen Foren von Rechenschaftspflicht nimmt ab, während rechtliche, finanzielle, professionelle und soziale Foren an Bedeutung gewinnen. Auch hier gilt, dass Rechtmäßigkeit, ordnungsgemäße Verfahren, Fairness und Fachwissen, d. h. die bekannten Merkmale einer Weberianischen Bürokratie, als Elemente der Rechenschaftspflicht wieder an Bedeutung gewinnen.
- Weitere Hinweise liefert die moderne Institutionentheorie in der Form des *New Institutionalism*. Hier wird argumentiert, dass pragmatische Rechen-

schaftspflichten in der Form der »logic of consequentiality« zwar in technisch dominierten Bereichen an Bedeutung gewinnen, dass aber gleichzeitig normative und kognitive Begründungen unverzichtbar sind. In der Form des »mimetic isomorphism« werden nicht nur angemessene Verfahren, sondern auch die Struktur öffentlicher Organisationen wieder wichtig, und auch hier wiederum Strukturen und Merkmale der klassischen Bürokratie. Institutionell vorgeschriebene Strukturen vermitteln die Botschaft, dass eine Organisation kollektiv geschätzte Ziele in angemessener Weise verfolgt. Dabei dienen akzeptiere Strukturen und Verfahren als Proxys, als leichter zu überwachende Indikatoren für Leistungen und Legitimation, als die viel schwerer zu bewertenden Strategien, Ziele und Ergebnisse politischen und administrativen Handelns.

– Schließlich argumentiert seit einigen Jahren der Ansatz der *Quality of Government*, dass die Art und Weise, wie Public Policies implementiert werden, für die Legitimation von Wohlfahrtsstaaten viel wichtiger ist, als die Frage, wie diese ausgestaltet sind oder wirken und welche Ergebnisse sie zeigen. Die Achtung und Durchsetzung von Unparteilichkeit der Verwaltung ist aus dieser Sichtweise für die Erklärung der Legitimität von Staaten und Regierungen viel relevanter, als demokratische Rechte und Verfahren oder materielle Wohlfahrtsgewinne. Eine verlässliche Verwaltung stärkt das Vertrauen in Demokratie, nicht umgekehrt. Die klassischen Merkmale einer Weberianischen Bürokratie erleben daher auch in diesem Ansatz ein starkes Comeback.

Die Beziehung zwischen Legitimität und Leistung könnte daher sogar umgekehrt sein: Je legitimer Institutionen, desto besser können sie ihre Aufgaben erfüllen. Rothstein (2021) argumentiert zudem, dass soziales Vertrauen vom Vertrauen in die Qualität der staatlichen Institutionen abhängt. Eine gute öffentliche Verwaltung ist somit ein kausaler Faktor für ein hohes Maß an allgemeinem, generalisiertem Vertrauen (Skandinavien als Beispiel). So zeigt eine aktuelle Studie, dass der beste Indikator für die Akzeptanz von Impfungen gegen Covid-19, und damit für den Erfolg der Bekämpfung der Pandemie, Vertrauen in Politik und Verwaltung ist, und auch hier sind wiederum die skandinavischen Länder der Beleg (Lindholt et.al. 2021).

Die Legitimation demokratischer Wohlfahrtsstaaten ist für die Zukunft nicht nur Deutschlands und der EU von entscheidender Bedeutung, und es spricht einiges dafür, dass dabei die Rolle der öffentlichen Verwaltung eine nicht zu vernachlässigende, wenn nicht sogar entscheidende Rolle spielt. Offensichtlich sind alle diese Fragen aber alles andere als endgültig geklärt, und man kann nur hoffen, dass Frank Nullmeier sich auch in Zukunft weiter mit ihnen beschäftigen wird.

Literatur

Bågenholm, Andreas/Bauhr, Monika/Grimes, Marcia/Rothstein, Bo (Hg.) (2021), *The Oxford Handbook of The Quality of Government*, Oxford: University Press.

Bovens, Mark/Goodin, Robert E./Schillemans, Thomas (Hg.) (2014), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: University Press.

Christensen, Tom/Lægreid, Per (Hg.) (2017), *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*, Milton Park: Routledge.

Considine, Mark/Afzal, Kamran Ali (2011), »Legitimacy«, in: Mark Bevir (Hg.): The SAGE Handbook of Governance. Los Angeles etc.: Sage, S. 369–85.

Dahlström, Carl/Lapuente, Victor (2021), »Bureaucracy and Government Quality«, in: Andreas Bågenholm/Monika Bauhr/Marcia Grimes/Bo Rothstein (Hg.), *The Oxford Handbook of The Quality of Government,* S. 641–661.

DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983), »The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields«, in: *American Sociological Review*, 48(2), S. 147–60.

Jann, Werner (2017), »Accountability, performance and legitimacy in the welfare state: if accountability is the answer, what was the question?«, in: Tom Christensen/Per Lægreid (Hg.), *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*, S. 45–58.

Jann, Werner/Lægreid, Per (2015), »The Reform of Welfare States: Management, Accountability, and Performance«, in: *International Journal of Public Administration*, 38, S. 941–46.

Linde, Jonas/Dahlberg, Stefan (2021), »Quality of Government and Political Support«, in: Andreas Bågenholm/Monika Bauhr/Marcia Grimes/Bo Rothstein (Hg.), *The Oxford Handbook of The Quality of Government*, S. 228–248.

Lindholt, Marie Fly/Jørgensen, Frederik/Bor, Alexander/Petersen, Michael Bang (2021), »Public acceptance of COVID-19 vaccines: cross-national evidence on levels and individual-level predictors using observational data«, in: *BMJ open*, 11(6), e048172.

Luhmann, Niklas (1983), *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

March, James/Olsen, Johan (1995), *Democratic Governance*, New York: Free Press.

Mayntz, Renate (2011), »Legality, Legitimacy and Compliance«, in: Nils Bandelow/Simon Hegelich (Hg.), *Pluralismus–Strategien–Entscheidungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 138–149.

Meyer, John W./Rowan, Brian (1991), »Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony«, in: Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio (Hg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press. S. 41–62.

Moes, Johannes (2009), »Accountability – eine Antwort auf Legitimationsprobleme in neuen Governancestrukturen?«, in: Sebastian Botzem/Jeanette Hofmann/Sigrid Quack/Gunnar Folke Schuppert/Holger Straßheim (Hg.), *Governance als Prozess*, Baden- Baden: Nomos. S. 29–54.

Moore, Mark (2014), »Accountability, Legitimacy, and the Court of Public Opinion«, in: Mark Bovens/Robert E. Goodin/Thomas Schillemans, *The Oxford Handbook of Public Accountability*, S. 632–46.

Nullmeier, Frank (Hg.) (2010), *Prekäre Legitimitäten: Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*, Frankfurt: Campus Verlag.

Nullmeier, Frank/Geis, Anna/Daase, Christopher (2012), »Einleitung«, in: Anna Geis/Frank Nullmeier/Christopher Daase (Hg.), *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik*, Baden-Baden: Nomos, S. 11–18.

Nullmeier, Frank/Nonhoff, Martin (2010), »Der Wandel des Legitimitätsdenkens«, in: Frank Nullmeier (Hrsg.) (2010), *Prekäre Legitimitäten: Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*, S. 16–44.

Olsen, Johan (2006), »Maybe it's Time to Rediscover Bureaucracy?«, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), S. 1–24.

Olsen, Johan (2008), »The Ups and Downs of Bureaucratic Organizations«, in: *Annual Review of Political Science*, 11(June), S. 13–37.

Peters, B. Guy (2013), »Responses to NPM: From Input Democracy to Output Democracy«, in: Tom Christensen/Per Lægreid (Hg.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Farnham: Ashgate. S. 361–374.

Power, Michael (1999), *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford: Oxford University Press.

Rothstein, Bo (2021), »Quality of Government: Theory and Conceptualization«, in: Andreas Bågenholm/Monika Bauhr/Marcia Grimes/Bo Rothstein (Hg.), *The Oxford Handbook of The Quality of Government*, S. 3–24.

Rothstein, Bo/Teorell, Jan (2008), »What is Quality of Government: A Theory of Impartial Political Institutions«, in: *Governance*, 21(2), S. 165–90.

Scharpf, Fritz (1970), *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz: Universitätsverlag.

Scharpf, Fritz (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.

Schillemans, Thomas (2008), »Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal accountability of Agencies«, in: *Public Organization Review*, 8(2), S. 179–95.

Schmidt, Vivien (2013), »Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and ›throughput‹«, in: *Political Studies*, 61(1), S. 2–22.

Scott, W. Richard/Meyer, John W. (1991), »The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence«, in: Walter W. Powell/ Paul J. DiMaggio (Hg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, S. 108–40.

Scott, W. Richard (2013), *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*, Thousand Oakes: Sage Publications.

Suchman, Mark C. (1995), »Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches«, in: *The Academy of Management Review*, 20(3), S. 571–610.

Wiesner, Achim/ Schneider, Steffen/Nullmeier, Frank/Kreli-Laluhovd, Zuzana/Hurrelmann, Achim (2006), »Legalität und Legitimität: erneut betrachtet«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 36, S. 164–183.

Wilson, James Q. (1989), *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, New York: Basic Books.

Im Dickicht kommunaler Sozialverwaltungen: Problemlagen und Handlungsoptionen

Jörg Bogumil

1. Einleitung

Die kommunale Sozialpolitik hat eine große Bedeutung für die Lebenswirklichkeiten vieler Menschen: Die Hauptkompetenzen für Kinderbetreuung, Jugendhilfe und soziale Dienste liegen in der Verantwortung der Kommunen. Zudem werden Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende, für alte Menschen und für Asylberechtigte oft unter Beteiligung der Jobcenter und Sozialämter erbracht. Mittlerweile ist rund ein Viertel des kommunalen Personals in diesen Bereichen beschäftigt, der Anteil der sozialpolitischen Ausgaben an den kommunalen Gesamtausgaben liegt ebenso bei knapp einem Viertel. Ungeachtet ihrer Bedeutung für den Lebensalltag der Bürgerinnen und Bürger kommt der kommunalen Sozialpolitik in der sozialpolitischen Debatte in Deutschland aber ein Schattendasein zu. Die sozialpolitische Diskussion und auch die Forschung fokussieren vor allem auf die großen Fragen der Finanzierung von, des Zugangs zu und des Umfangs von Leistungen, die maßgeblich durch den Bund geregelt werden. Kommunen als Orte der Leistungserbringung kommen in dieser Debatte kaum vor.

Eine kritische Reflexion der kommunalen Sozialpolitik ist aber wichtig, weil sich hier durch die zunehmende Verrechtlichung der Sozialpolitik eine äußerst komplexe Zuständigkeitsverteilung entwickelt hat. Die administrative Fragmentierung ist nicht nur deswegen problematisch, weil sie zu einem hohen Koordinationsaufwand führt und Schnittstellenmanagement verlangt. Sie ist vor allem deswegen problematisch, weil Menschen mit sozialen Problemlagen konfrontiert sind, die sich nicht an diese Zuständigkeiten halten. Es besteht ein enormes Spannungsfeld zwischen institutionellen Zuständigkeiten und den realen Problemlagen und Bedarfen der Klienten.

Dieses Dickicht kommunaler Sozialverwaltung ist Gegenstand der folgenden Ausführung. Zunächst werden die Zuständigkeiten in der kommunalen Sozialpolitik, die sich auf viele unterschiedliche Behörden, Ämter und Fachbereiche, zwischen öffentlichen und privaten Akteuren verteilen und manchmal zentral, manchmal dezentral angelagert sind, und die daraus resultierenden Schnittstellenprobleme erläutert (vgl. Kapitel 2). Welche Möglichkeiten bestehen, hier zu Optimierungen zu kommen, wird am Beispiel einer aktuellen Studie zur Steue-

rung kommunaler Sozialleistungen im Kreis Recklinghausen (Bogumil/Hafner/Heinze 2021) in Kapitel 3 ausgeführt. Das abschließende Fazit verweist auch auf Reformbedarfe auf Ebene der Gesetzgeber in Bund und Ländern.

2. Das Dickicht der kommunalen Sozialverwaltung

2.1 Komplexe Zuständigkeiten

In den Kommunen hat sich ein hoch differenziertes Sozialverwaltungssystem entwickelt, das insbesondere aus dem Sozial-, Jugend- und Gesundheitsamt besteht. Zudem ist seit 2005 mit den Jobcentern nach dem SGB II ein neuer lokaler Akteur hinzugetreten. Die Jobcenter gewährleisten den Lebensunterhalt von Arbeitsuchenden und Arbeitslosen[1] finanziell durch eine Grundsicherung. Sie betreuen die Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II (»Hartz IV«) und vermitteln sie an potenzielle Arbeitgeber. Sie fördern Eingliederungsmaßnahmen und berufliche Weiterbildungen. Demgegenüber zeichnen sich die Agenturen für Arbeit für die Arbeitsvermittlung des im SGB III verorteten Personenkreises verantwortlich. Während die Jobcenter in den Optionskommunen sicherlich in der Regel als Teil der Kommunalverwaltung verortet werden können, sind die gemeinsamen Einrichtungen eigenständige Organisationen und durch die Trägerschaft von Bund und Kommune nicht einem dieser beiden Akteure allein zuzurechnen. Im Folgenden werden die wesentlichen kommunalen Kompetenzen und Akteure kurz skizziert.

Einen wesentlichen Kern der Sozialleistungen stellen die Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende nach *SGB II* sowie im Alter und bei Erwerbsminderung nach *SGB XII* dar. Die Gesetzgebungskompetenz für Grundsicherungsleistungen liegt beim Bund, nachrangig erlassen die Länder Ausführungsgesetze, die Detailfragen der Umsetzung regeln. Seit 2005 sind die Kreise und kreisfreien Städte in zwei unterschiedlichen Zuständigkeiten an der Verwaltung der Grundsicherung beteiligt. Es geht einerseits um die prinzipiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Personen (SGB II, das sog. Arbeitslosengeld II (ALG II)) und um denjenigen, die dem Arbeitsmarkt aus verschiedenen Gründen (Alter, Behinderung, Betreuungsverpflichtungen) nicht zur Verfügung stehen (SGB XII).

Träger der Leistungen nach dem SGB II sind die Bundesagentur für Arbeit und die Landkreise und kreisfreien Städte als kommunale Träger. Die Trägerschaft richtet sich nach bestimmten Aufgabenkatalogen. Zur einheitlichen

1 Es handelt sich um Arbeitssuchende oder Arbeitslose, die entweder keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB III besitzen, bzw. deren Ansprüche aus dem SGB III unter der Höhe der Grundsicherung (SGB II) liegt.

Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bilden die Träger im Gebiet der kreisfreien Städte und Landkreise eine gemeinsame Einrichtung (Jobcenter). Jobcenter werden also gemeinsam durch die Bundesagentur für Arbeit und die jeweilige Kommune betrieben, falls es sich nicht um eine Optionskommune handelt. Optionskommunen nehmen die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende in alleiniger Trägerschaft, ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit (BA), wahr. Insgesamt gibt es 406 Jobcenter in Deutschland, von denen 302 als gemeinsame Einrichtungen von BA und kommunalen Trägern organisiert sind und weitere 104 Jobcenter, die in alleiniger Verantwortung zugelassener kommunaler Träger (Optionskommune) betrieben werden.

Die Kreise und kreisfreien Städte sind für die Bewilligung und Finanzierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung zuständig, die mittlerweile größtenteils durch den Bund ausgeglichen werden. Hinzukommen als Kann-Leistung die sogenannten kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II, die unter anderem die Schuldnerberatung und die Suchtberatung umfassen (vgl. und im Folgenden Grohs 2020).

Die BA ist in den gemeinsamen Einrichtungen für die Bewilligung und Zahlung der Regelsätze zur Deckung des Lebensunterhalts sowie für Vermittlungsleistungen in Arbeit zuständig, wozu auch die Unterstützung von Zusatz- und Weiterqualifizierungen gehört. In den Optionskommunen werden auch diese Leistungen von den jeweiligen Kreisen und kreisfreien Städten erbracht, unterliegen dabei aber nach § 48 SGB II einer besonderen Fachaufsicht, die in Zielvereinbarungen zwischen den Ländern und den Optionskommunen ihren Niederschlag findet. Noch rigider ist die Zielsteuerung im Bereich der gemeinsamen Einrichtungen (gE), wo eine vierstufige Kaskade von Zielvereinbarungen (zwischen dem BMAS und der Bundesagentur Zentrale; zwischen BA Zentrale und den BA Regionaldirektionen; zwischen den BA Regionaldirektionen und den lokalen Arbeitsagenturen; und schließlich zwischen den Arbeitsagenturen und den Jobcentern (gE)) etabliert wurde. In beiden Zielvereinbarungsmodellen werden spezifische Ziele hinsichtlich der drei wesentlichen Steuerungsziele »Verringerung der Hilfebedürftigkeit«, »Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit«, »Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehern« gesetzt (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018).

Das Jobcenter verfügt über eine Vielzahl arbeitsmarktrelevanter Beratungs- und Betreuungsleistungen, die in enger Kooperation mit den Ämtern der kommunalen Sozialverwaltung und anderen örtlichen Sozialen Diensten (Sozialamt, Jugendamt, Wohnungsamt, Sucht- und Schuldnerberatung u.a.) erbracht werden sollten und vor allem dem Ziel dienen, Beschäftigung hemmende Vermittlungshindernisse (zum Beispiel Schulden, Suchtprobleme, fehlende Schulabschlüsse, mangelnde Qualifikationen und soziale Kompetenzen) zu be-

seitigen (Dahme/Wohlfahrt 2018: 149). Die Einführung der Regelinstrumente § 16h SGB II (berufliche und soziale Integration von schwer zu erreichenden jungen Menschen), § 16i SGB II (Eingliederung von Langzeitarbeitslosen) sowie die Umsetzung des Auftrags des Bundesgesetzgebers, gemäß § 11 SGB IX Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation (Gesundheit und Soziales) (Bekanntmachung Erster Förderaufruf vom 2. Mai 2018 (BAnz AT 04.05.2018 B1) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS)), bringen zudem neue Chancen, Möglichkeiten und Anforderungen an eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit.

Die Sozialhilfe nach SGB XII ist Menschen mit Erwerbsminderung (Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL)) und nach Überschreitung der Altersgrenze (Grundsicherung im Alter, sowie Menschen in besonderer Lebenslage) vorbehalten. Dazu zählen beispielsweise Pflegekosten, die nicht durch die Pflegeversicherung und eigenes Vermögen finanziert werden können. Diese nachrangige Leistung wird nur gewährt, wenn andere Optionen (Vermögensverzehr, Hilfe durch nahe Verwandte und Selbsthilfe) nicht zum Lebensunterhalt ausreichen. Einen Sonderfall stellt die Grundsicherung im Alter (§§ 41–46 SGB XII) dar, für die kein Rückgriff auf Unterhaltsleistungen naher Verwandter erfolgt und die mittlerweile voll vom Bund finanziert wird, während die übrigen Sozialhilfeleistungen aus dem kommunalen Haushalt finanziert werden müssen.

Als drittes *Grundsicherungsnetz* gilt das *Asylbewerberleistungsgesetz* (AsylbLG), das rechtlich zum Ausländerrecht gehört, aber seit 2013 für den Personenkreis der hilfebedürftigen Asylbewerberinnen und Asylbewerber, Geduldeten sowie Ausländerinnen und Ausländern Leistungsansprüche bestimmt. Im Gegensatz zum SGB II und SGB XII besteht die Möglichkeit, Geld- durch Sachleistungen zu ersetzen, wovon die Behörden unterschiedlichen Gebrauch machen. Seit 2015 gilt das AsylbLG für 18 Monate, danach werden die Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger SGB XII-Bezieherinnen und Beziehern gleichgestellt (Analogleistungen nach § 2 AsylbLG).

Als flankierende Leistungen können noch die Leistungen nach dem *Bildungs- und Teilhabepaket* genannt werden, die Kindern und Jugendlichen, die Leistungen aus den genannten drei Rechtskreisen beziehen[2], die Teilhabe am schulischen, kulturellen und sozialen Leben ermöglichen sollen und wiederum von den Kreisen und kreisfreien Städten in unterschiedlichen Modellen verwaltet werden. Aufbauend zum Bildungs- und Teilhabepaket wurde zum 01.08.2019 das Starke-Familien-Gesetz eingeführt.

Die Zuständigkeitsregelungen für die *Eingliederungshilfe* unterscheiden sich zwischen den Bundesländern. Maßgeblich hierfür sind die Ausführungsgesetze

2 Hinzu kommen für diese Leistung auch Kinder und Jugendliche aus Familien mit Anspruch auf Wohngeld oder den Kinderzuschlag nach Bundeskindergeldgesetz (BKGG).

zum *SGB IX*, welche die Länder im Rahmen der Umsetzung des BTHG erlassen haben. So erfolgt zum Beispiel in Hessen und Sachsen die Bearbeitung von Leistungsanträgen getrennt: Für Erwachsene sind überörtliche Träger zuständig, während für Kinder und Jugendliche die örtlichen Sozialämter verantwortlich sind. In anderen Bundesländern, zum Beispiel Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, liegen die Zuständigkeiten für die Leistungsanträge aller Altersgruppen ausschließlich bei den örtlichen Trägern (Gromann 2020: 41). In Nordrhein-Westfalen sind demgegenüber fast ausschließlich die beiden überörtlich tätigen Landschaftsverbände (Landschaftsverband Rheinland, LVR und Landschaftsverband Westfalen-Lippe, LWL) Träger der Eingliederungshilfe. Lediglich einige Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche werden nach § 1 Abs. 2 AG-BTHG durch die kreisfreien Städte und Kreise erbracht.

Das *SGB VIII* regelt die *Kinder- und Jugendhilfe*. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden wie im Falle der Eingliederungshilfe durch Landesrecht bestimmt (§ 69 Abs. 1 SGB VIII). Zu unterscheiden sind die durch örtliche Träger einzurichtenden Jugendämter und die durch überörtliche Träger einzurichtenden Landesjugendämter.

Bei den örtlichen Jugendämtern handelt es sich um kommunale Fachbehörden, die bundesweit in jedem der 294 Landkreise und 107 kreisfreien Städte vorzufinden sind. Während es in den anderen Bundesländern in der Regel nur in kreisfreien Städten und Kreisen eigene Jugendämter gibt, haben in NRW aber auch alle mittleren kreisangehörigen Kommunen ein eigenes Jugendamt. Hier gibt es aufgrund der Einwohnerstärke der Kommunen daher eine deutlich größere Anzahl an Jugendämtern (insgesamt 186, davon 54 in Kreisen und kreisfreien Städte und 132 in kreisangehörigen Kommunen). Die Aufgaben eines Jugendamts sind überwiegend gesetzlich geregelt, und zwar bundesweit im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) und einigen anderen Gesetzbüchern. Die Ausgestaltung und Durchführung der Aufgaben im Einzelnen fallen jedoch in den »eigenen Wirkungskreis der Gemeinde«, also unter die alleinige Zuständigkeit des Landkreises oder der Stadt.

Die Aufgaben des Jugendamts werden durch die Verwaltung des Jugendamts und den dazugehörigen Jugendhilfeausschuss wahrgenommen. Letzterer beschäftigt sich mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe, insbesondere mit der Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien sowie mit Anregungen und Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe, der Jugendhilfeplanung und der Förderung der freien Jugendhilfe. Ebenfalls besteht ein Landesjugendhilfeausschuss beim jeweiligen Landesjugendamt. Hinzuweisen ist zudem auf die strukturelle Ambivalenz der Kinder- und Jugendhilfe, die sich Gromann folgend am Beispiel der Doppelfunktion des Jugendamtes

»als ›Wächter über das Kindeswohl‹ oder als ›Dienstleister im Bereitstellen von Leistungen zum Kindeswohl‹ im Rahmen des Kinderschutzes« zeige (Gromann 2020: 57).[3]

2.2 Verrechtlichung als Treiber von Komplexität

Ein wichtiger Grund für die dargestellte komplexe Zuständigkeitsverteilung kommunaler Sozialpolitik ist die starke Verrechtlichung. Einerseits ist erst die Verrechtlichung von sozialen Problemen und daraus resultierender Bedarfslagen eine unerlässliche Voraussetzung für gezieltes sozialstaatliches Handeln. Andererseits führt dies zu einer extremen Ausdifferenzierung der rechtlichen Grundlagen, die im Verwaltungsalltag schwer umzusetzen sind und zur Versäulung und Fragmentierung führen.[4] Mit zunehmender Spezialisierung, Professionalisierung und Ausdifferenzierung der öffentlichen Sozialverwaltung nehmen die Schnittstellen- und Koordinationsprobleme zu. Es kommt zu erheblichen Reibungsverlusten und anderen Defiziten in der Problembearbeitung (vgl. Brettschneider 2019: 741 f.):

- So führt die mangelnde Abstimmung und Verzahnung der verschiedenen Hilfesysteme oftmals zu Sicherungs- und Förderlücken, Unter- und Fehlversorgungen und Brüchen in der Versorgungskontinuität.
- Die leistungsrechtliche »Versäulung« des deutschen Sozialstaates erschwert die für eine präventive Sozialpolitik wichtige Betrachtung und Bearbeitung von sozialen Risiken in einer Lebenslaufperspektive, denn es entstehen Schnittstellenprobleme bei riskanten biografischen Übergängen und Statuspassagen.

3 Noch komplexer wird die Ausgangslage, wenn man sich neben der Zuständigkeitsverteilung das gegenwärtige Finanzierungssystem sozialer Dienste näher vergegenwärtigt. Es zeichnet sich aufgrund der Heterogenität der Trägerstruktur durch eine Mischung verschiedener Finanzierungsquellen aus. Dadurch wird das ohnehin schon beträchtliche Maß an Intransparenz noch zusätzlich erhöht (vgl. hierzu Bäcker u.a. 2020: 1142; Bogumil/Hafner/Heinze 2021: 12).

4 Eine weitere negative Nebenwirkung zunehmender Verrechtlichung sind zu häufige Rechtsänderungen, die die Bürokratisierung erhöhen. Ähnlich wie im Bereich der Migrationspolitik ist dem Gesetzgeber nicht immer bewusst, welche Konsequenzen zu häufige Rechtsänderungen mit sich bringen. So wurde im Bereich der Migrationspolitik zum Beispiel das AufenthG von Juli 2015 bis Juli 2017 über zwanzig Mal geändert (Störr-Ritter 2019: 129), ohne dass sich der Bundesgesetzgeber ausreichend Gedanken darüber gemacht hat, wie dies denn vor Ort in den über 600 Ausländerämtern implementiert werden soll. Auch im Bereich der Sozialgesetzgebung kommt es häufig zu Änderungen in den Sozialgesetzbüchern oder im AsylbLG, die dann von über 400 Jobcentern, Jugendämter oder Sozialämtern immer wieder neu umgesetzt werden müssen. Die Schwierigkeiten der Kommunen bei der Umsetzung rechtlicher Änderungen werden in der Politik also oftmals nicht ausreichend reflektiert.

– Die horizontale und vertikale Fragmentierung von Verantwortungsstrukturen erschwert die Bearbeitung von Querschnittsproblemen, die nicht einem einzelnen Rechtskreis zugeordnet sind, sondern eine Koordination unterschiedlicher Leistungssystemen, von unterschiedlichen Institutionen und Professionen erforderlich machen.

Dies alles führt dazu, dass die Inanspruchnahme sozialer Leistungen stark abhängig von den konkreten Verwaltungsprozessen und dem Verhalten der Leistungserbringer ist. Die individuelle Nutzung von Leistungsangeboten ist voraussetzungsvoll. Die Bürgerinnen und Bürger müssen

> »Komm-Strukturen […] überwinden, Papierkriege […] führen oder Verwaltungsstrukturen […] durchschauen. Viele Menschen – insbesondere mit sehr umfassendem und differenziertem Hilfebedarf – finden sich im Dickicht der unterschiedlichen sozialen Dienste nicht zurecht.« (Bäcker u.a. 2020: 1110)

2.3 Schnittstellenprobleme als Folge von Verrechtlichung

Schnittstellen ergeben sich, wenn Themen quer zu verschiedenen Politikfeldern bearbeitet werden müssen (Stöbe-Blossey 2016: 165). Stöbe-Blossey u.a. (2019: 754 ff.) unterscheiden drei idealtypische Konstellationen von Schnittstellen:

1. Im Falle einer *Transition* wechselt die zuständige Institution aufgrund biografischer Übergänge und/oder Rechtskreiswechsel, was zu Brüchen oder Lücken in der Leistungserbringung führen kann. Diese können durch *sukzessive* Bearbeitungsstrategien (Überleitung der Fallbearbeitung durch zum Beispiel »warme Übergabe«) vermieden werden.
2. Eine *Interferenz* hingegen stellt die Überlappung von Zuständigkeiten dar, was bedeutet, »dass das Thema für mehrere Akteure mit einem Anspruch auf Gestaltung und Beteiligung verbunden ist« (Stöbe-Blossey u.a. 2019: 754). Problematisch werden hierbei die unterschiedlichen Orientierungen der beteiligten Akteure gesehen, welche zu Konflikten führen und Widersprüche in der Bearbeitung erzeugen können. Als Lösung wird auf *simultane* Bearbeitungsstrategien verwiesen, die die Abstimmung zwischen den Akteuren zum Beispiel durch gemeinsame Fallberatung und die Erbringung komplementärer Leistungen umfassen.
3. Die *Diffusion* liegt vor, wenn Zuständigkeiten entweder nicht eindeutig zugeordnet (siehe klassische Querschnittsthemen) oder auf unterschiedliche Institutionen verteilt sind, wodurch das Thema für keine Institution die Kernaufgabe darstellt. In solchen Fällen kann es zur Vernachlässigung der Ziele oder zur Problemverschiebung hin zu anderen Institutionen kommen.

Im Bereich der kommunalen Sozialverwaltung treten alle drei Formen von Schnittstellenproblemen auf. Schnittstellenprobleme können nur durch die Koordination der in unterschiedlichen Politikfeldern verorteten Institutionen gelöst werden (vgl. Stöbe-Blossey 2016), doch das Eigeninteresse spezialisierter Akteure richtet sich zur Sicherung der organisationalen Stabilität in der Regel eher auf Abgrenzung als auf Kooperation (Stöbe-Blossey 2016: 165; Wegrich/Stimac 2014: 44).

Instrumente zur Koordination können auf der Makro-, Meso- und Mikroebene ansetzen. Auf der der *Makroebene* kann es gesetzliche Vorgaben geben, die die Koordination normieren (zum Beispiel Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII und Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II); in abgeschwächter Form können durch Gesetze oder Förderprogramme (zum Beispiel »Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf« und »Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende«) zumindest Koordinationsimpulse gesetzt werden. Allerdings können auch Konstellationen identifiziert werden, in denen die gesetzlichen Rahmenbedingungen Anreize für weniger Kommunikation schaffen, da festgelegt wird, »welche der potenziell beteiligten Institutionen vorrangig tätig werden soll und welche Grenzen aus dem Kompetenzbereich anderer Institutionen beachtet werden müssen« (Stöbe-Blossey 2016: 173).

Ein Beispiel hierfür ist der Vorrang der SGB-II-Leistungen zur Eingliederung in Arbeit bzw. in Ausbildung gegenüber Angeboten der Jugendhilfe gemäß § 10 Abs. 3 SGB VIII. Trotz gesetzlicher Vorgaben oder Impulse kann die Koordination mit Schwierigkeiten behaftet sein oder gar ganz unterbleiben, da die rechtlichen Regelungen oft konkretisierungsbedürftig sind bzw. Ermessensspielräume bestehen, oder aufgrund der Heterogenität des Spektrums der beteiligten Akteure. So wird anhand einer Untersuchung für die Bereiche Jugendhilfe und Arbeitsmarktpolitik konstatiert:

> »Es bestehen Unsicherheiten im Hinblick auf den Datenschutz; die zuständigen Ansprechpartner/innen in den jeweils anderen Institutionen sind oft ebenso wenig bekannt wie ihre Aufgaben; es gibt Vorbehalte gegenüber der professionellen Orientierung der anderen Beteiligten (Stöbe-Blossey 2011; Köhling u.a. 2015: 34 ff.)« (Stöbe-Blossey 2016: 171).

Konfliktpotenzial können zudem unterschiedliche (professionelle) Leitbilder bzw. Handlungslogiken der Institutionen bergen (zum Beispiel SGB II: berufliche Integration, inklusive Sanktionsmöglichkeiten vs. Jugendhilfe: Persönliche/soziale Entwicklung, auf Basis von Vertrauen und Freiwilligkeit) (Stöbe-Blossey 2016: 174 f.).

Zur Überwindung der Schnittstellenprobleme können auf der *Mesoebene* (Organisationsebene) Steuerungsgremien implementiert und Kooperationsvereinbarungen geschlossen werden. Auf der *Mikroebene* (Individualebene) kann einer-

seits auf Arbeitsgruppen, Hospitationen und gemeinsame Fortbildungen und andererseits auf Ablaufdiagramme für bestimmte Fallkonstellationen, Verfahrensregelungen (zum Beispiel »Laufzettel« und »warme Übergaben«) und Checklisten zurückgegriffen werden. Hiermit soll das Ziel einer integrierenden Kooperation bei der Maßnahmenplanung und Fallbearbeitung realisiert werden (vgl. Stöbe-Blossey 2016). Im Folgenden sollen einige Koordinationsbemühungen im Bereich kommunaler Sozialverwaltung vor allem auf der Meso- und Mikroebene näher betrachtet werden.

3. Fallbeispiel Kreis Recklinghausen: Schnittstellenprobleme und Optimierungsmöglichkeiten

Am Beispiel der Sozialverwaltung des Kreises Recklinghausen kann man das Dickicht der kommunalen Sozialverwaltung gut erkennen. Der Kreis Recklinghausen ist mit 614.000 Einwohnerinnen und Einwohnern der, bezogen auf die Einwohnerzahl, größte Kreis in Deutschland. Im Kreis gibt es zehn kreisangehörige Kommunen mit einer im Vergleich zu anderen Kreisen relativ großen Einwohnerzahl (von 30.000 bis 110.000) und Verwaltungsstärke. Alle diese zehn Kommunen verfügen über ein eigenes Jugendamt, so dass es in der Kreisverwaltung kein eigenes Jugendamt gibt. Alle Kommunen verfügen ebenfalls über Sozialämter und über Bezirksstellen des Jobcenters, da der Kreis Recklinghausen als Optionskommune das operative Kundengeschäft den Städten übertragen hat. Insgesamt findet damit ein großer Teil der Aufgabenwahrnehmung im Sozialbereich in den zehn Kommunen statt. Weiterhin übernimmt auch der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) in den Bereichen SGB VIII, SGB IX (Teil 2) und SGB XII gewisse Aufgaben.

In Tabelle 1 sind bezogen auf die wesentlichen dargestellten Rechtsbereiche die Verwaltungszuständigkeiten unterschieden nach den Aufgaben des Kreises, der kreisangehörigen Kommunen und den überörtlichen Trägern (in diesem Fall der LWL) dargestellt.

Die Tabelle zeigt die komplexen Zuständigkeiten, die für Außenstehende (und wahrscheinlich auch viele Verwaltungsmitarbeiter) kaum vermittelbar sind und die »Verwaltungssilos« erzeugen. Solche Silos entstehen zum Beispiel, wenn Entscheidungsgremien sich an der segmentierten Verwaltungsstruktur orientieren. So existieren in der Regel getrennte Sozial-, Jugendhilfe- oder Schulausschüsse, die eine Abstimmung erschweren. Zum Teil ist dies auch rechtlichen Regelungen geschuldet, die zum Beispiel immer noch einen eigenständigen Jugendhilfeausschuss erfordern. Eine traditionelle Fachfelder überwindende kommunale Sozi-

Gesetzesgrundlage	Träger / Zuständigkeiten
SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende	Kreis ist zugelassener kommunaler Träger *Aufgaben Kreis:* Jobakademie, zentrale Steuerung, Vermittlungsservice (VS), Widerspruchsbearbeitung, zentraler Ermittlungsdienst, zentrale Abrechnung *Aufgaben Städte:* Leistungssachbearbeitung, Vermittlung
SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe	Überörtlicher Träger des Landesjugendamtes: LWL *Aufgaben LWL:* v.a. finanzielle und fachliche Unterstützung der Jugendämter Örtliche Träger der Jugendämter: ausschließlich kreisangehörige Städte Aufgaben Kreis: keine *Aufgaben Städte:* u.a. Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erz. Kinder – und Jugendschutzes; Angebote zur Förderung der Erziehung in der Familie; Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege, Hilfe zur Erziehung und ergänzende Leistungen; Hilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und ergänzende Leistungen; Hilfe für junge Volljährige und Nachbetreuung
SGB IX, Teil 2 Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen	Überörtlicher Träger der Eingliederungshilfe: LWL *Aufgaben LWL:* Bewilligung und Leistungsgewährung der Eingliederungshilfe, Frühförderung Örtliche Träger der Eingliederungshilfe: Kreis und kreisangehörige Städte *Aufgaben Kreis:* Schulbegleitung / Integrationshelfer, Mobilitätshilfe, Familienunterstützender Dienst (befristet), Heilpädagogische Maßnahmen und Autismustherapie bis zur Beendigung der Schule *Aufgaben Städte*: keine
SGB XII Sozialhilfe	Überörtlicher Träger der Sozialhilfe: LWL *Aufgaben LWL:* Leistungsgewährung Schwerbehinderung, Leistungsgewährung stationäres und ambulantes Wohnen, tagesstrukturierende Maßnahmen, Betreuung in einer Pflegefamilie Örtliche Träger der Sozialhilfe: Kreis und kreisangehörige Städte *Aufgaben Kreis*: Fachaufsicht, Bewilligung von Leistungen innerhalb von Einrichtungen (HzL, Grundsicherung und Pflege), Feststellung Grad der Schwerbehinderung, Bestattungskosten, Fachstelle für behinderte Menschen, Widerspruchssachbearbeitung/Klagevertretung *Aufgaben Städte*: Gewährung von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, Gewährung von einmaligen Leistungen der Sozialhilfe, Hilfen der Grundsicherung und in besonderen Lebenslagen (zum Beispiel Pflege außerhalb von Einrichtungen) Grundsicherung im Alter
Sonstige Leistungen	*Aufgaben Kreis:* BAföG (Schulbesuch), Elterngeld, *Aufgaben Städte:* BuT, Wohngeld, Kinderzuschlag

Tabelle 1: Träger und Zuständigkeiten kommunaler Sozialpolitik am Beispiel des Kreises Recklinghausen
Quelle: Eigene Zusammenstellung

alpolitik muss versuchen diese »Silos« durch verbesserte Verwaltungsorganisation zu überwinden. Bessere Koordination kann erreicht werden durch organisatorische Lösungen wie One-Stop-Shops (Sozialbürgerhäuser), ressortübergreifende Querschnittspolitik oder Fallmanagement bzw. Lotsendienste. Auf sie wird im Folgenden eingegangen.

Begonnen wird mit einem adressatenbezogenen Organisationskonzept, welches in Deutschland durch die Bürgerämter populär geworden ist. Kommunale Bürgerämter sind der wichtigste und häufigste direkte Anlaufpunkt der Bürgerinnen und Bürger zur öffentlichen Verwaltung. Seit Mitte der 2000er Jahre sind Bürgerämter in Kommunen der Regelfall, es gibt heute in nahezu allen Kommunalverwaltungen – zumindest ab 15.000 Einwohnern – derartige Bürgeramtsstrukturen. Die Grundüberlegung hinter der organisationalen Neugestaltung war die Integration von verschiedenen Aufgaben, das heißt publikumsintensive Dienstleistungen sollten an einer Stelle für die Bürgerinnen und Bürger gebündelt werden. Dies hat den entscheidenden Vorteil, dass Bürgerinnen und Bürger nicht mehrere kommunale Ämter aufsuchen müssen, um Verwaltungsleistungen in Anspruch zu nehmen, sondern ein »single window access« oder eine »one stop agency« entsteht. Durch die Errichtung von Außenstellen bringen die Bürgerämter zudem die Kommunalverwaltung in die Stadtteile, sodass auch die Wegekosten der Bürgerinnen und Bürger reduziert werden. Somit kommt es zu einer Konzentration von Verwaltungsaufgaben bei gleichzeitiger organisatorischer und räumlicher Dekonzentration.

Diese Grundidee, Verwaltungsleistungen nicht nach internen Zuständigkeiten zu organisieren, sondern aus der Sicht der Leistungsadressatinnen und -adressaten als One-Stop-Shop, ist das eigentlich Innovative der Bürgeramtsidee. Sie ist eine Möglichkeit Schnittstellen zu überbrücken.[5]

Im Kreis Recklinghausen wurde mit dem im Jahr 2011 konzipierten »Haus der sozialen Leistungen« eine solche organisatorische Zusammenführung verschiedener Rechtskreise mit dem Ziel der Bündelung und Vernetzung der Sozialleistungsverwaltung beabsichtigt. Durch die Zusammenfassung möglichst aller

5 Solche Modelle der Orientierung an Adressaten durch Dezentralisierung und Zusammenlegung der Servicebereiche stellten in den 1970er Jahren einen wesentlichen Reformstrang im Bereich der kommunalen Sozialpolitik dar. Eine »Neuordnung Sozialer Dienste« (vgl. Pitschas 1979) sollte durch Aufgabenintegration (institutionell sowie durch ganzheitliche Sachbearbeitung), Dekonzentration bzw. Dezentralisierung sowie Zielgruppenorientierung erfolgen. Ziel war die Überwindung der etablierten Ämterstrukturen in der Sozialverwaltung (vgl. ausführlicher Grohs 2020). In den damals durchgeführten Modellprojekte zum Beispiel in Trier, Hanau, Karlsruhe (»Durlacher Modell«), Freiburg, Mannheim, Berlin, Duisburg und Bremen zeigten sich jedoch schnell Probleme (Mitarbeiterüberforderung, Abkopplungs- und Verständigungsprobleme) der neuen Organisationsformen (vgl. Pitschas 1979: 420), die häufig in der Folgezeit zur Rücknahme von Reformschritten führten (Grohs/Reiter 2014: 30). Aktuell sind hier Sozialbürgerhäuser in München als positives Beispiel zu nennen (vgl. ausführlicher Bogumil/Hafner/Heinze 2021).

Bereiche des Leistungsspektrums mehr oder minder unter einem »Dach« soll eine schnellere Zusammenarbeit der verschiedenen Bereiche ermöglicht, und verhindert werden, dass Bürgerinnen und Bürger durch einen »Behördendschungel« frustriert wird. Grob können vier Gestaltungselemente unterschieden werden: die Bündelung der relevanten Ämter auf Ebene der Aufbauorganisation, die räumliche Bündelung der Ämter, der Rückgriff auf Instrumente für ein Schnittstellenmanagement und die Implementation einer Lotsenstelle. Lotsinnen und Lotsen sollten insgesamt bei der Prävention und Bewältigung von Armut, in Fragen der Pflege, der Wohnung, der Kinderbetreuung, der Schulden etc. behilflich sein. Zudem sollten sie gegebenenfalls auch als Ansprechpersonen in Richtung externer Akteure, die im Rahmen sozialer Leistungen relevant sind, dienen. Angedacht war ein Netzwerk, das im Idealfall Beratungsstellen, Kirchen, Schulen, Familienzentren, Beiräte, Arbeitskreise, Bürgertreffs, Betreuungsstellen und viele andere Akteure zusammenführt. Insofern umfasst dieses Konzept sowohl organisationspolitischen Maßnahmen auf der Mesoebene als auch Elemente auf der Mikroebene durch das Lotsensystem, welches in Teilbereichen an Ansätze eines Case Managements[6] anschließt. Die Schaffung integrierter Angebote und fallspezifischer Koordination von Angeboten soll die versäulte Finanzierungs- und Organisationsstruktur im Sozialbereich flexibilisieren und integrieren.

Wie unsere Untersuchung aus dem Jahr 2021 zeigt, ist das Konzept des Hauses der sozialen Leistungen in den kreisangehörigen Städten unterschiedlich interpretiert worden bzw. es wurden unterschiedliche Schwerpunkte hinsichtlich der Gestaltungselemente gesetzt:

- Hinsichtlich der aufbauorganisatorischen Bündelung von Bezirksstellen des Jobcenters Kreis Recklinghausen, Sozialamt und Jugendamt als Kerninstitutionen, ergibt sich ein einheitliches Bild. In allen Kommunen sind sie zusammen im selben Dezernat angesiedelt, bzw. in Haltern direkt dem Bürgermeister zugeordnet. Damit gibt es aus aufbauorganisatorischer Sicht im Prinzip eine gute Voraussetzung für Koordinationsprozesse.
- Bezüglich der räumlichen Bündelung sind in fünf Städten (Castrop-Rauxel, Dorsten, Gladbeck, Haltern und Waltrop) das Sozialamt und die Bezirksstelle des Jobcenters Kreis Recklinghausen räumlich in einem Gebäude (in der Regel Rathaus) gebündelt, in vier Städten davon auch noch große Teile des Jugendamtes. Dies ist ein eigentlich erstrebenswerter Zustand, da die gemeinsame räumliche Unterbringung Koordinationsprozesse eindeutig begünstigt.

6 Case Management soll die Schnittstellen der unterschiedlichen Hilfearten und -anbieter koordinieren. Dieser Ansatz wird in jüngster Zeit verstärkt im Bereich der kommunalen Integrationspolitik diskutiert (vgl. Bogumil u.a. 2018).

- Wesentliche Aufgabe des Schnittstellenmanagements ist es, die Folgen der Versäulung der Sozialverwaltung abzumildern. Dazu wäre es zunächst wichtig, die Zuständigkeiten innerhalb der Sozialverwaltung für alle Mitarbeiter transparent zu machen, was sicher nicht überall der Fall ist. Helfen kann darüber hinaus, feste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den Fachämtern für bestimmte Fragestellungen zu benennen. Für das Regelgeschäft erweisen sich regelmäßige Kooperationsformate auf Leitungs- *und* Sachbearbeitungsebene als sinnvoll, zum Beispiel gemeinsame Runden der Amtsleiterinnen und Amtsleiter, Absprachen auf Ebene der Sachbearbeitung oder Fallkonferenzen. Erstaunlicherweise gibt es nicht in allen Städten solche Besprechungs- und Koordinationsformate. Insbesondere die Einbindung der Bezirksstellen des Jobcenters Kreis Recklinghausen in das Schnittstellenmanagement ist sehr unterschiedlich und nicht in allen Städten wirklich gelungen. Unabhängig von der Art des verwendeten Instruments sollte sichergestellt werden, dass Prozesse und Strukturen institutionalisiert werden (zum Beispiel über Vereinbarungen), sodass sie auch bei (den anstehenden) Personalwechseln möglichst fortbestehen. In einigen Kommunen besteht die Notwendigkeit eines aktiven Wissensmanagements im Falle von Personalwechseln.
- Insgesamt wird die Funktion der Lotsinnen und Lotsen sehr unterschiedlich genutzt und auch die jeweiligen Stellenanteile sind durchaus verschieden. Die Lotsinnen und Lotsen werden vor allem dafür eingesetzt, sich um komplexere Fälle zu kümmern, sei es, dass sie selbst Beratungen vornehmen oder dafür sorgen, dass die Bürger die Wege durch die Sozialverwaltung finden (Verweisberatung versus abgeschwächtes Fallmanagement). Es gibt zudem einen Konsens, dass Lotsinnen und Lotsen nicht für den gesamten Kundenkreis benötigt werden, so dass darüber nachgedacht werden muss, wie Kundinnen und Kunden einerseits und Lotsinnen und Lotsen andererseits zueinanderfinden. Die Wege, wie Bürgerinnen und Bürger zu den Lotsinnen und Lotsen finden, sind dabei unterschiedlich (über Infotheke, durch Hinweise der Sachbearbeitung, Beratungsteams, Homepage). Hier gibt es in manchen Sozialverwaltungen einen Optimierungsbedarf. Künftig sollte der Tätigkeitsbereich der Lotsen stärker präzisiert werden. Dabei erscheint vor allem wichtig, durch die Lotsentätigkeit die Sozial- und Jugendämter stärker mit den Bezirksstellen des Jobcenters des Kreises Recklinghausen zu vernetzen. Wenn es generell Ziel der Lotsentätigkeit sein soll, die Schnittstellen zwischen den Ämtern besser zu bearbeiten, könnte es zudem sinnvoll sein, Lotsinnen und Lotsen als Stabstelle beim Dezernenten zu implementieren.

Eine weitere Möglichkeit Schnittstellenprobleme zu bearbeiten ist eine *ressortübergreifende Querschnittspolitik*. Die organisatorisch weitreichendste Option ist die Zusammenlegung von Aufgabengebieten zu eigenständigen Aufgaben oder Fachbereichen. Eine inzwischen nicht mehr ganz aktuelle Untersuchung zu Jugendämtern ergab, dass in zahlreichen Jugendämtern solche Strategien verfolgt wurden (Grohs/Reiter 2014). Dabei gibt es trotz vieler Unterschiede einen dominierenden Modernisierungspfad, der zu einem integrierten Fachbereich für Jugend und Soziales führt. Weichere Formen der organisatorischen Schaffung von Koordination stellen Stabstellen, die Federführung, etwa bei einem Dezernenten, oder die Matrixorganisation dar, die seit den 1970er Jahren für die kommunale Sozialpolitik diskutiert werden (zu den verschiedenen Varianten von Querschnittspolitik vgl. Bogumil/Kohrsmeyer/Gerber 2010; Bogumil/Seuberlich 2015; für die Migrationspolitik Hafner 2019).

4. Fazit

Die hier skizzierten Optimierungsmöglichkeiten zur Überwindung der Versäulung kommunaler Sozialverwaltung sind zum Teil schon länger bekannt. Dennoch werden sie bei weitem nicht überall in der Praxis implementiert und dies, obwohl es weitgehend unstrittig ist, dass durch verstärkte Kooperation und Netzwerkbildung Synergieeffekte erzielt werden können, die die Effizienz der Sozial- und Arbeitsmarktdienstleistungen erhöhen. Dies liegt daran, dass in den meisten politischen Organisationsstrukturen noch immer Vetopositionen dominieren, die alles »beim Alten« lassen wollen oder eine Strategie der Problemverschiebung anwenden. Wenn man die real vorfindbare Komplexität des sozialpolitischen Institutionensystems auf kommunaler Ebene inklusive der Verschränkungen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen wie den Wohlfahrtsverbänden betrachtet, dann überrascht es nicht, dass Reformen in der kommunalen Sozialpolitik eher selten sind. Sie gelingen zumeist nur dann, wenn ein »window of opportunity« zur Verfügung steht und »political entrepreneurs« die Entscheidungen klug und schöpferisch vorbereiten und umsetzen.

Für die Reduktion von Verwaltungskomplexität und die Entschärfung von Vollzugsprobleme sind aber Reformen auf kommunaler Ebene nicht ausreichend. Auf kommunaler Ebene lassen sich *Verflechtungsstrukturen* optimieren (zum Beispiel durch Schnittstellenmanagement in Form von Fachkonferenzen, Fallmanagement oder Lotsen oder übergreifendes Datenmanagement) und räumliche und organisatorische *Bündelungsmaßnahmen* umsetzen. Um durch Entflechtung unnötige Schnittstellen abzubauen (zum Beispiel durch die

Abschaffung komplizierter Vorrangregeln) und Doppelarbeiten (wie sie zum Beispiel durch Rechtskreiswechsel bei Leistungen des AsylbLG/SGB III zum SGB II entstehen) zu vermeiden, braucht es gesetzgeberische Aktivitäten auf Ebene von Bund und Ländern (vgl. ausführlich Bogumil/Hafner/Heinze 2021: 63 ff.; zum Problem der Verwaltungsverflechtung vgl. Bogumil/Kuhlmann 2022). Insgesamt wäre es am sinnvollsten zu einer Vereinheitlichung der drei unterschiedlichen und jeweils spezifisch ausgerichteten Grundsicherungssysteme zu kommen (SBGII, SGB XII, AslybLG). Hier ist an Vorschläge einer (bedingungslosen) Garantie- oder Grundsicherung, die darauf abzielen, existenzsichernde Sozialleistungen zusammenlegen, die Anrechnung von Einkommen attraktiver zu gestalten und insgesamt die soziale Sicherung zu vereinfachen, anzuknüpfen. Angesicht der dargestellten Problemlagen spricht prinzipiell viel dafür, dass die künftige Bundesregierung in diesem Bereich umfangreiche Reformen initiieren sollte, sollte sie wirklich die Absicht haben, bürgerunfreundliche Verwaltungsstrukturen und überzogene Bürokratisierung abzubauen. Allerdings bestehen hier hohe Umsetzungshürden.

Literatur

Backhaus-Maul, Holger (2018), »Sozialpolitische Entwicklungslinien in Deutschland«, in: Klaus Grunwald/Andreas Langer (Hg.), *Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Baden-Baden: Nomos, S. 118 ff.

Bäcker, Gerhard/Naegele, Gerhard/Bispinck, Reinhard (2020), *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*, 6. Auflage, 2 Bände, Wiesbaden: Springer.

Baumgartner, A. Doris/Fux, Beat (Hg.) (2019), *Sozialstaat unter Zugzwang? Zwischen Reform und radikaler Neuorientierung*, Wiesbaden: Springer.

Berzel, Alexander/Klenk, Tanja (i.E.), »Metagovernance in the Social Investment State – Lessons from the German Case«, in: Rómulo Pinheiro/Jarle Trondal (Hg.), *Organizing and Governing Local Government Institutions*, Bergen: Fagbokforlaget.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas./Kastilan, André (2017), *Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen?*, Essen: Stiftung Mercator.

Bogumil, Jörg /Hafner, Jonas/Heinze, Rolf G. (2021), »Steuerung kommunaler Sozialleistungen im Kreis Recklinghausen«, in: *Mehrwert durch Geo-Milieu-Daten? Die Nutzung kleinräumiger kommerzieller Daten für kommunale Fragestellungen*, Zefir Materialien Band 16, Bochum: ZEFIR.

Bogumil, Jörg/Kohrsmeyer, Maren/Gerber, Sascha (2010), »Politikfeldübergreifende Koordination – eine intrakommunale Herausforderung«, in: in: Wolfgang George/Martin Bonow (Hg.), *Regionales Zukunftsmanagement*, Band 4: Kommunale Kooperation, Lengerich: Pabst, S. 156 ff.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2022): *Verwaltungsverflechtung als »missing link« der Föderalismusforschung: – Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem*, in: dms der moderne staat, Heft 1/2022, online first – https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.05

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Burgi, Martin/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke, Christoph (2018), *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*, Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2015), »Gestalten statt Verwalten. Ressortübergreifende Präventionspolitik. Erfolgsfaktoren und Hindernisse in den KeKiz-Kommunen«, in: *Schriftenreihe Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung »Kein Kind zurücklassen!«*, Band 4. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Gerber, Sascha/Schwab, Christian (2019), *Bürgerämter in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos.

Brettschneider, Antonio (2019), »Editorial: Fragmentierung und Integration – Schnittstellenprobleme und Schnittstellenmanagement im deutschen Sozialstaat«, in: *Sozialer Fortschritt*, 68, S. 741 ff.

Czada, Roland (2000), »Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie«, in: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: Springer, S. 23 ff.

Czada, Roland (2008), »Irrwege und Umwege in die neue Wohlfahrtswelt«, in: Adalbert Evers/Rolf G. Heinze (Hg.), *Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung*, Wiesbaden: Springer, S. 181 ff.

Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2018), »Die kommunale Ebene der Sozialpolitik«, in: Klaus Grunwald/Andreas Langer (Hg.), *Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Baden-Baden: Nomos, S. 145 ff.

Eurich, Johannes/Glatz-Schmallegger, Markus/Parpan-Blaser, Anne (Hg.) (2018), *Gestaltung von Innovationen in Organisationen des Sozialwesens,* Wiesbaden: Springer.

Evers, Adalbert (2017), »Lokale Governance. Engagement und die Rolle der Wohlfahrtsverbände«, in: Fabian Hoose/Fabian Beckmann/Anna-Lena Schönauer (Hg.), *Fortsetzung folgt. Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft*, Wiesbaden: Springer, S. 231 ff.

Grohs, Stephan (2010), *Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus*, Wiesbaden: Springer.

Grohs, Stephan (2020), »Historische und theoretische Bezüge zum (Selbst-)Verständnis von öffentlicher Verwaltung«, in: Petra Gromann (Hg.), *Soziale Arbeit in der öffentlichen Sozialverwaltung*, BASA-online-Modul 0–8.7 (Version v. 9/2020), Fulda: Hochschule Fulda.

Grohs, Stephan/Reiter, Renate (2014), *Kommunale Sozialpolitik. Handlungsoptionen bei engen Spielräumen*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung. (FES/WISO Diskurs).

Gromann, Petra (Hg.) (2020), *Soziale Arbeit in der öffentlichen Sozialverwaltung*, BASA-online-Modul 0–8.7 (Version v. 9/2020), Fulda: Hochschule Fulda.

Hafner, Jonas (2019), »Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Integrationsverwaltung«, in: Jörg Bogumil/Sabine Kuhlmann/Isabella Proeller (Hg.), *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*, Baden-Baden: Nomos, S. 103 ff.

Hagemann, Linda/Ruth Marina (2019), *Schnittstellen in der Sozialpolitik. Eine Analyse am Beispiel der Einrichtung von Jugendberufsagenturen*, Duisburg: Universität Duisburg-Essen (IAQ-Report).

Heinze, Rolf G. (2020), *Gesellschaftsgestaltung durch Neujustierung von Zivilgesellschaft, Staat und Markt*, Wiesbaden: Springer.

Kreis Recklinghausen (2019), *Auf dem Weg zu einer effektiveren Arbeitsmarktpolitik im Kreis Recklinghausen (Antrag zur Anerkennung als Optionskommune)*, Recklinghausen.

Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G. (Hg.) (2019), *Handbuch Sozialpolitik*, Wiesbaden: Springer.

Schroeder, Wolfgang/Klenk, Tanja/Berzel, Alexander/Stöber, Maren/Akel, Alexander (2018), *Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken. Kommunikation und Steuerung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern*, Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung.

Stöbe-Blossey, Sybille (2016), »Kooperation in der Sozialpolitik: Koordinationsmechanismen an den Schnittstellen von Politikfeldern«, in: *dms*, 1, S. 161 ff.

Stöbe-Blossey, Sybille, Brussig, Martin, Ruth Marina, Drescher Susanne, Alfuss Charlotte (2019), *Schnittstellen in der Sozialpolitik: Differenzierung und Integration in der Absicherung sozialer Risiken*, Duisburg: Universität Duisburg-Essen (IAQ-Report).

Organisation und Transparenz – Die Perspektive der Regierungslehre

Göttrik Wewer

1. Auf dem Weg zum gläsernen Staat?

Im Gegensatz zu autoritären Regimen ist in offenen Gesellschaften und funktionierenden Demokratien das, was Politik und Staat tun, ziemlich transparent. Wo Regierungen und Verwaltungen im Parlament und in der Öffentlichkeit Rede und Antwort stehen müssen, wo die Opposition ungehindert kritisieren kann und die Medien frei berichten können, wo Rechnungshöfe und unabhängige Gerichte das Handeln von Ministerien und anderen Behörden überprüfen dürfen und wo die Bürgerinnen und Bürger Informationen einfordern können, die sie haben wollen, da bleibt wenig Raum für Heimlichtuerei und Geheimniskrämerei. Selbst vertrauliche Beratungen bleiben im digitalen Zeitalter nur noch selten vertraulich, da der »second screen« von *Twitter*, *WhatsApp* und *Facebook* auch in solchen Gremien fast immer mitläuft (Rebhandl 2021: 39).

Damit sie sich ein fundiertes Urteil bilden können, sollen die Bürger wissen, worum es jeweils politisch geht (Inhalt), in welchem Verfahren darüber entschieden wird (Prozess), was dabei herauskommt (Ergebnis) und wem das zuzuschreiben ist (Verantwortung) (Bröhmer 2004). Gemäß der gesellschaftlichen Arbeitsteilung handelt es sich allerdings um Transparenz *en gros* und nicht *en detail*, d.h. jeder einzelne Bürger recherchiert die Sachverhalte nicht noch einmal selbst, sondern die meisten verlassen sich darauf, dass ihnen professionelle Vermittler – Politiker, Journalisten, Wissenschaftler – das Thema so aufbereiteten, dass sie es hinreichend verstehen können (Wewer 2015b, 2015d, 2017).

Dieses Modell, das es an der Wiege der modernen Demokratie so noch nicht gab, sondern das erst erstritten und ausgebaut werden musste, hat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts relativ gut funktioniert, auch wenn die Vorgaben für staatliche Transparenz in den einzelnen Ländern nach wie vor unterschiedlich ausfallen. Dass Regierungen und Verwaltungen über ihre Arbeit zu informieren, ihre Entscheidungen zu erklären und regelmäßig Rechenschaft abzulegen haben, ist nicht wirklich strittig, nur über das Ausmaß dieser Pflicht wird zwischen Regierung und Opposition gerungen.

Obwohl die Bürger heute, wenn sie nur alle Quellen nutzen würden, die allgemein zugänglich sind, mehr über Politik und Staat wissen könnten als jemals zu-

vor (Wewer 2017), ist in den letzten Jahrzehnten gerade in den westlichen Demokratien der Ruf nach mehr Transparenz staatlichen Handelns immer lauter geworden (August/Osrecki 2019a). Vier Strömungen des Zeitgeistes verbinden sich in dieser Forderung:

- Eine neoliberale Bewegung, die auf eine »Audit-Gesellschaft« (Michael Power) abzielt, in der alle ihre Performance nachweisen müssen (Chamayou 2019; Sandel 2020; Biebricher 2021), auch der Staat, damit Investoren rasch erkennen können, wo sich ein Einsteigen lohnen könnte (Erkkilä 2012). Die Mittel der Wahl sind hier Kennzahlen, Indikatoren und Ranglisten.
- Eine bürgerrechtliche Bewegung, die nach einer ersten Welle von Gesetzen, die staatliches Handeln durchsichtiger machen sollten, aber kaum nachgefragt wurden, jetzt – zumindest in Deutschland – »Informationsfreiheitsgesetze der zweiten Generation« einfordert, wonach die Behörden nicht erst auf Anfrage Informationen herausgeben, sondern von sich aus möglichst viele Dokumente ins Netz stellen sollen (Wewer 2015d). Die Mittel der Wahl sind in dieser zweiten Welle, staatliche Transparenz gesetzlich zu erzwingen, Transparenzgesetze und Transparenzregister.
- Eine datengläubige Bewegung, die mit staatlichen Datenbeständen Geschäfte machen, die »offenen Daten« aber auch nutzen will, um staatliches Handeln zu überwachen und zu kontrollieren (Wewer 2019c). Ihre Mittel der Wahl sind Open-Data-Gesetze und Open-Data-Portale.
- Eine technokratische Denkschule, in der man glaubt, wenn der Staat nach innen wie nach außen nur genügend Daten sammelt, dann werde endlich eine »evidenz-basierte Politik« möglich und eine »intelligente« Steuerung des öffentlichen Lebens (Kar u.a. 2018; Schmeling u.a. 2019; Krenn u.a. 2020). Beim »governing by numbers« (Esty/Rushing 2007; Shore/Wright 2015) werde klar, warum der Staat so handele, wie er handele. Das Mittel der Wahl ist hier eine daten-getriebene Exekutive (Fadavian u.a. 2019; Thapa 2020; Djeffal 2017), die anhand von Fakten entscheidet.

Alle vier Strömungen setzen darauf, dass Daten heute nahezu beliebig erhoben, gesammelt, verarbeitet, verknüpft, ausgewertet und verwendet werden können. Dass diese globale Bewegung im digitalen Zeitalter stärker geworden ist (Sifry 2011), kann insofern nicht überraschen.

Die Forderung nach mehr Transparenz staatlichen Handelns, nach *noch mehr* Transparenz, als es sie längst gibt, ist inzwischen zu einem politischen Imperativ geworden, dem sich kaum noch jemand entziehen kann, wenn er sich nicht verdächtig machen will, und zu einer Norm, die im Grunde nicht mehr hinterfragt wird (August/Osrecki 2019b: 2). Transparenz gehört zu den »magischen Begriffen« (Pollitt/Hupe 2011), die uns alle verzaubern (Malbon 2018), und hat in-

zwischen einen quasi-religiösen Status (erreicht: Viele *glauben* einfach, dass noch mehr Transparenz nur positive Auswirkungen haben kann und ein wirksames Mittel gegen alle Übel der Politik ist; sie *wollen* das glauben und sich nicht der Mühe einer Prüfung unterziehen, ob ihre Annahmen zutreffen. Sollte es Anzeichen geben, dass die gewählten Instrumente, die Transparenz erzeugen sollen, das nur bedingt leisten, dann kann das nur daran liegen, dass Politik noch schlimmer ist, als sie ohnehin gedacht haben.

Die Frage, ob die neuen Instrumente, die staatliches Handeln noch transparenter machen sollen, dies tatsächlich leisten können, kommt in der aktuellen Debatte jedenfalls deutlich zu kurz. Aus der Perspektive der Regierungs- und Verwaltungslehre (Schmidt 1992; Korte/Grunden 2013; Lendi 2015) gibt es erhebliche Zweifel daran, dass Transparenzregister und Datenportale (oder auch Lobbyregister und ein »legislativer Fußabdruck«) wirklich sichtbar machen, wie Parlamente, Regierungen und Ministerien funktionieren. Die Gründe für diese Skepsis, die nicht nur für diese politischen Institutionen, sondern für sämtliche Organisationen gelten (würden, wollte man diese Instrumente auch dort einsetzen), sollen in den folgenden Abschnitten skizziert werden.

Wenn diese These stimmt, dann würden solche Instrumente nicht zu mehr Vertrauen in Parlament, Regierung und Verwaltung führen, was sie vorgeblich herbeiführen sollen (Wewer 2017), sondern dann müssten überzogene Erwartungen über kurz oder lang Enttäuschung auslösen und damit die »Krise der Demokratie«, die mit diesen Instrumenten angeblich bekämpft werden soll, noch verstärken (dass Deutschland zu der kleinen Gruppe von etwa zehn Prozent der UN-Mitglieder gehört, die nach dem *Democracy Index* zu den funktionierenden Demokratien gezählt werden dürfen, wird in dieser Debatte völlig ignoriert). Dass Transparenzregister und Datenportale staatliches Handeln nicht wirklich transparent machen können, bedeutet nicht, dass diese Instrumente keinerlei Wirkung haben. Nur sind das womöglich unbeabsichtigte Nebenwirkungen, die der Demokratie eher schaden als nützen.

2. Organisationen, Dokumente, Transparenz

Der Sammelband *Transparency: The Key to Better Governance?*, den Christopher Hood und David Heald (2006) editiert haben, stellt einen Meilenstein bei der Erforschung dieses Themas dar (siehe, abgesehen von den neuesten Arbeiten, neben Piotrowski 2006 und Erkkilä 2012 auch Forssbaeck/Oxelheim 2015 sowie Lord 2006, Best 2005 und Fung u.a. 2007). David Heald unterscheidet darin grundsätzlich zwischen vertikaler und horizontaler Transparenz, die die Achsen

einer Vierfelder-Matrix bilden. Bei der der vertikalen Transparenz ist zwischen der transparcency upwards und der transparency downwards zu unterscheiden; die horizontale Transparenz unterteil sich in transparency outwards und transparency inwards (Heald 2006: 27 ff.).

Symmetrische horizontale Transparenz gibt es beispielsweise nur, wenn Organisationen beides aufweisen: Ein »gläsernes« Innenleben, weil jeder von draußen hineinsehen kann, aber auch eine »gläserne« Umwelt, die man von drinnen durchschauen kann. Ansonsten herrscht asymmetrische Transparenz. Dass die hamburgische Verwaltung zwar möglichst alle ihre Dokumente in ein öffentliches Register stellen soll, aber keine Daten über die tatsächliche Nutzung erfassen darf, ist dafür ein Beispiel (Wewer 2015b: 307 f.). Eine Nachfrage, die intransparent bleibt, verhindert jede Kosten-Nutzen-Analyse und auch eine vernünftige Nachsteuerung beim Ausbau des Registers.

Schon die einfache analytische Unterscheidung von David Heald macht deutlich, dass sich die regulative Idee der Transparenz praktisch nicht so einfach umsetzen lässt und ihre Praxis zugleich empirisch relativ schwer zu erfassen ist. Hinzu kommen nach seinem Konzept mindestens drei Gegensatzpaare, die bei einer solchen Analyse bedacht werden müssten: Event-Transparenz versus Prozess-Transparenz, Transparenz im Nachhinein versus Transparenz in Echtzeit, nominale Transparenz versus effektive Transparenz. Wenn nominale und effektive Transparenz nicht übereinstimmen, spricht man von einer »Transparenz-Illusion«; wenn Transparenz ungewollte Nebenwirkungen hat, vom »Transparenz-Paradox« (Wewer 2014: 15; siehe auch Baumann 2014; Richter 2017).

Während mit Informationsfreiheitsgesetzen Transparenz dadurch geschaffen werden sollte, dass einfach jeder, auch ohne persönlich betroffen zu sein, *bei bestimmten Vorgängen*, die ihn interessierten, Einsicht in die Akten verlangen konnte, sollen Transparenzgesetze dadurch Transparenz bringen, dass – abgesehen von wenigen, gesetzlich definierten Ausnahmen – *praktisch alle Akten* öffentlich gemacht werden, unabhängig davon, ob der Vorgang jemanden interessiert oder nicht (Wewer 2015d). Sie sollen die Exekutive grundsätzlich »gläsern« machen (Wewer 2012; Gusy 2014).

Beide Ansätze – die gezielte Nachprüfung einzelner Vorgänge, die verdächtig erscheinen, und die generelle Offenlegung aller Akten auch ohne Verdacht – basieren auf der Annahme, das Handeln der Exekutive lasse sich transparent machen, wenn möglichst alle oder möglichst viele Dokumente öffentlich gemacht werden. In allen wissenschaftlichen Disziplinen, die mit Texten arbeiten, hätte es gegenüber dieser Hoffnung eigentlich von vornherein Skepsis geben müssen: Nicht nur Historiker wissen, dass es bei der äußeren und inneren Quellenkritik nicht zuletzt darauf ankommt, bestimmte Dokumente in einen *Kontext* zu stel-

len, weil sie nur dann angemessen interpretiert werden können (Wewer 2015d: 462 ff.). Für eine fachgerechte Interpretation muss man in der Regel weitere Quellen heranziehen und auch die einschlägige Literatur berücksichtigen. Wer nicht über ein hinreichendes politisches Grundwissen verfügt, also den Kontext nicht versteht, in den sie eingeordnet werden müssen, kann Dokumente eigentlich nur falsch interpretieren.

Ob überhaupt verstanden werden kann, wie bürokratische Apparate funktionieren, wenn man *von außen* auf Behörden blickt, darüber lässt sich trefflich streiten. Da formale Vorgaben, an die sich alle halten sollen, bekanntlich nicht immer eingehalten werden, wenn die Zeit drängt oder sich das als unpraktisch erweist, würde eine Lektüre der Vorschriften einen falschen Eindruck vermitteln. »Dienst nach Vorschrift« zu machen, ist selten effektiv und effizient. Wer verstehen wollte, wie die Behörde arbeitet, darf also nicht an die formalen Vorgaben glauben, auf die eher gepocht wird, wenn Vorgänge verzögert oder verhindert werden sollen, sondern müsste ihre informellen Prozesse und Strukturen durchschauen, was schon von innen schwierig, aber von außen praktisch unmöglich ist. Formale und materiale Spielregeln und Verfahren sind aber nur zwei Seiten ein und derselben Medaille (Wewer 1998). Das Studium von amtlichen Dokumenten, die einen bestimmten Stand der Diskussion fixieren, hilft dabei nur bedingt.

Kein Minister, keine Staatssekretärin und kein Abteilungsleiter kennt alle Papiere, die im Hause kursieren. Sie sollen den Arbeitsprozess ihrer Häuser zielgerichtet managen und gerade nicht den »Ober-Sachbearbeiter« spielen, der an jeden Vorgang selbst Hand anlegen will. Mitarbeiter, die ihre Vorlagen überall mitzeichnen lassen, um sich nach allen Seiten abzusichern, erschweren ein effektives und effizientes Arbeiten ebenso wie die vielen *Mails*, in denen man »cc« gesetzt wird, ohne dass man mit dem Vorgang etwas zu tun hätte, nur weil das technisch so einfach ist und vermeintlich nichts kostet. Außerdem könnte man sich im Zweifel immer darauf berufen, doch informiert zu haben. Nur um ein Gefühl für die Größenordnungen zu bekommen, um die es hier geht: Um 2005 herum kursierten allein im Bundesministerium des Innern *täglich* rund 10.000 *eMails*; die Anzahl der Vorgänge, die in einem Ministerium pro Tag bearbeitet werden, hat noch niemand erfasst. Ein vernünftiges Arbeiten ist solchen Organisationen nur möglich, wenn Mitarbeiter einerseits lernen, möglichst viel selbst zu entscheiden, aber andererseits auch ein Gespür dafür haben, was die Behördenleitung wissen muss.

Die Leitungen von Behörden müssen sich darauf verlassen, über politisch wichtige Vorhaben und über Vorgänge, die brisant werden könnten, rechtzeitig unterrichtet zu werden. Geschieht das nicht, können sie leicht in die Bredouille kommen und sogar ihre Ämter verlieren. Es ist immer klüger, offensiv zu in-

formieren, wenn in der Behörde etwas schlecht gelaufen oder falsch gemacht worden ist, als zu versuchen, den Vorgang zu vertuschen.

Ministerinnen und Staatssekretäre werden auf jeden ihrer vielen Termine akribisch vorbereitet und sollten in kein Gespräch gehen ohne eine klare Vorstellung, was sie darin erreichen wollen. Ansonsten kann die Leitlinie in einem Ministerium nur lauten, der politischen Führung nur die Vorgänge auf den Schreibtisch zu legen, die sie unbedingt kennen muss, und sie von allem Papier zu verschonen, das sie nicht zwingend lesen muss. Andernfalls würde sie zu nichts Anderem mehr kommen und ihre eigentliche Aufgabe verfehlen, nämlich Politik zu machen, für ihre Vorhaben zu werben, sie öffentlich zu erklären, dafür Mehrheiten zu suchen und sie im Kabinett und im Parlament durchzusetzen.

Das Motto »so viel Papiere, wie unbedingt nötig, und so wenig Papiere, wie irgend möglich« ist klar, aber immer die richtige Dosis zu finden, bleibt für alle, die zuliefern müssen, ein schwieriger Balanceakt, da jeder Vorgesetzte und jede Ministerin ein anderes Verständnis von wichtig oder unwichtig hat, und da man nicht immer wissen kann, für welche Themen sich die Leitung gerade besonders interessiert.

Diese tägliche Gratwanderung bei der Transparenz, die dem Minister bzw. der Ministerin geboten wird, können nur Menschen bestehen, die die Persönlichkeit der Hausleitung einschätzen können, denen vertraut wird und die ein gutes Gespür für die politische Relevanz von Vorgängen haben. Minister müssen sich also darauf verlassen, dass ihre Führungskräfte – Staatssekretäre, Abteilungsleiter, Unterabteilungsleiter, Referatsleiter, Behördenleiter – wichtige Vorhaben im Blick haben, brisante Vorgänge rechtzeitig erkennen und sich loyal verhalten. Eine gewisse politische Sensibilität sollten alle haben, die in einem Ministerium arbeiten, aber für die *Gatekeeper* im Hause ist sie professionell unabdingbar. Weil sie davon abhängig ist, versuchen alle Minister, diese (wenigen) Positionen mit Personen zu besetzen, denen sie persönlich vertrauen (ablehnend: Mandelartz 2010).

Es gibt also zwei zentrale Gründe, warum Ministerien nicht einmal für Minister wirklich transparent sind: Erstens, weil kein Mensch die schiere Menge der Papiere übersehen kann, die täglich eingehen oder im Hause bzw. im Ressort insgesamt oder gar in der ganzen Regierung produziert werden, und zweitens, weil niemand überhaupt dieses Ziel verfolgt, da alle wissen, dass schon der Versuch einen jeden hoffnungslos überfordern würde. Es geht im Gegenteil gerade darum, ihm nur die Papiere zukommen zu lassen, die der Minister wirklich braucht. Alles andere widerspräche den Prinzipien der Arbeitsteilung und wäre ineffektiv und ineffizient (Wewer 2020b: 203 ff.).

So wie den Minister die meisten Papiere, die in seinem Ressort zirkulieren, gar nicht interessieren, so wenig interessieren die meisten Bürger die meisten Dokumente, die jetzt in öffentlichen Registern allgemein zugänglich gemacht wer-

den. Sie suchen dort nur, wenn sie etwas persönlich interessiert und sie bei *Google* dazu nichts gefunden haben. Auch die politischen Aktivisten, die mehr staatliche Transparenz fordern, können längst nicht alle Dokumente studieren, die von Behörden in ein öffentliches Register gestellt werden. Sie konzentrieren sich auf Vorgänge, die sie politisch interessieren, und hoffen ansonsten darauf, dass jemand aus dem »Schwarm« (James Surowiecki 2004) in dem Heuhaufen an Dokumenten etwas findet, das sich womöglich skandalisieren lässt (Pörksen/Detel 2012; Pörksen 2018). Der Schwarm tritt damit als weiterer Kontrolleur von Regierung und Verwaltung neben die Opposition, die Medien, Rechnungshöfe und Gerichte, ohne dass es für ihn – anders als für die anderen – Spielregeln geben würde, an die er sich halten müsste (Wewer 2015a).

Selbst wenn der Schwarm all die amtlichen Dokumente, die jetzt in öffentlichen Registern allgemein zugänglich gemacht werden, regelmäßig und systematisch scannen würde, um fragwürdige Entscheidungen, Fehler und Versagen von Behörden aufzudecken, ist mehr als fraglich, ob diese Suche transparent machen würde, wie diese Organisationen funktionieren. Dokumente fixieren immer nur einen Ausschnitt der Diskussion, ohne den Arbeitsprozess zu beschreiben, der zu diesem Stand geführt hat, und die formalen Schritte bis zu diesem Punkt sagen nichts über die informellen Spielregeln aus, die das Verfahren begleiten. Mit ihrer Fixierung auf Skandale verzerren die laienhaften Beobachter systematisch den Eindruck, den sie von der Verwaltung vermitteln. Die »halbierte Transparenz«, wonach sie zwar alles über den Staat wissen wollen, der Staat aber nichts über die Nachfrage im Register wissen soll, verhindert zudem jede Kosten-Nutzen-Analyse bei der Bereitstellung von Dokumenten, obwohl es natürlich auch bei diesem Thema um knappe Ressourcen geht. »Gute« Transparenz ist, wenn der Staat sich »nackig macht« (Constanze Kurz, zitiert nach Seeliger 2010); »schlechte« Transparenz wäre es aus dieser Sicht, wenn der Staat sich dafür interessieren würde, was die Bürger wirklich wissen wollen.

3. Organisationen, Datenbestände, Transparenz

Neben den Versuchen, eine noch größere Transparenz staatlichen Handelns durch die gesetzliche Verpflichtung zu erzwingen, möglichst alle Dokumente über das Internet öffentlich zugänglich zu machen, sind »offene Daten« ein weiterer Ansatz, den Staat gläsern zu machen (Wewer 2019c). *Open Government Data* sollen zwar in erster Linie *Start-ups* initiieren (Hill 2017), neue Geschäftsmodelle ermöglichen und damit das Wachstum der Wirtschaft ankurbeln (Kubicek/Jarke 2020; Bürger/Hoch 2020; Wewer 2019c: 563), sie sollen aber auch dazu dienen,

staatliches Handeln besser nachvollziehen zu können. Wenn man zum Beispiel sehen könne, wofür der Staat das Geld ausgibt, könne jeder erkennen, ob die Prioritäten richtig oder falsch gesetzt worden seien. Mit dem »Daten-Journalisten«, der sich auf die Auswertung großer Datenmengen spezialisiert hat, ist im digitalen Zeitalter ein ganz neuer Berufszweig entstanden (Skinner 2020) (und mit der »Computational Social Science« ein ganz neuer Forschungszweig (Hruza 2021: 55).

Die Instrumente, mit denen eine noch größere staatliche Transparenz erreicht werden soll, sind hier *Open-Data*-Gesetze und *Open-Data*-Portale (Fischer/Kraus 2020: 159 ff.). Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des *E-Government*-Gesetzes, das auch als »Open-Data-Gesetz« bezeichnet wird, hat der Bund 2017 seine Behörden grundsätzlich verpflichtet, die Daten, die sie erheben, ins Netz zu stellen (»open by default«), wenn nicht gewichtige Gründe dagegensprechen. Die gesetzliche Erlaubnis, das überhaupt tun zu dürfen, hatte er schon vier Jahre zuvor geschaffen und auch in den Ländern ist das inzwischen durchweg möglich (Kubicek/Jarke 2020: 75 ff.; Kubicek u.a. 2020: 27 ff.).

Das bundesweite *Open-Data*-Portal (www.govdata.de), das 2012 als BETA-Version gestartet und nach Ablauf der Testphase drei Jahre später in den Regelbetrieb überführt worden ist, soll einen zentralen Einstieg in das Angebot von Bund, Ländern und Gemeinden bieten, das aber dezentral gepflegt wird. Die Europäische Kommission ist dabei, das Europäische Datenportal und das *Open-Data*-Portal der Union in einem einheitlichen Metadatenkatalog zusammenzuführen, der als zentrale Anlaufstelle für Daten aus ganz Europa dienen, »Communities of Practice« unterstützen und den Nachweis über die sozioökonomische Wertschöpfung offener Daten führen soll. Berater haben diesen Mehrwert in verschiedenen Szenarien für das Jahr 2025 auf Größenordnungen zwischen 199 und 334 Milliarden Euro geschätzt (Huyer/Knippenberg 2020). Das ab 2011 aufgebaute offizielle Datenportal enthielt zehn Jahre später 81 Kataloge, die zu insgesamt über 1,1 Millionen Datensätzen aus 36 Ländern und von diversen EU-Behörden führten (www.data.europa.de). Über die Nachfrage und die Nutzung dieser Bestände wissen wir so gut wie nichts (Bieker u.a. 2019), auch nicht über den *Return on Invest* (ROI), den der Aufbau dieser Portale bisher gebracht hat.

Nun gilt für amtliche Daten das Gleiche wie für amtliche Dokumente: »Zahlen sprechen nicht für sich« (Dörmann 2004), sondern müssen immer interpretiert werden. Bei der Debatte darüber, ob die Schulden des Staates relativ niedrig oder viel zu hoch sind, spielt nicht nur der Vergleich mit früheren Zeiten oder mit anderen Ländern eine Rolle, sondern in die Bewertung des Sachverhalts fließen immer auch Einstellungen und Werthaltungen, Interessen und Wünsche ein. Das Organigramm eines Ministeriums lässt zwar erkennen, wer im Prinzip für ein

bestimmtes Thema zuständig ist, sagt aber wenig darüber aus, wie ein spezieller Vorgang im Hause bearbeitet wird.

Haushaltspläne zu visualisieren, wie das unter der Parole *Open Budget* durch politische Aktivisten geschieht, aber mit Säulen- und Torten-Grafiken auch von Finanzministerien schon länger getan wird (Romers/Müller 2012), mag die Struktur des Haushalts für Menschen, die damit nicht vertraut sind, »auf einen Blick« sichtbar machen, sagt aber noch nichts darüber aus, wie diese Pläne zustande kommen, wie sie vollzogen werden und wie dieser Vollzug überwacht wird. Dazu müsste man wissen, warum manche Ressorts mit Mehrforderungen gegenüber dem Finanzministerium durchkommen und andere nicht, wie die »Bereinigungssitzungen« der Haushaltspolitiker im Parlament ablaufen und was die Kritik des Rechnungshofes, der Opposition, der Medien und des Bundes der Steuerzahler bewirkt. Um einschätzen zu können, ob es sich um einen »guten« oder um einen »schlechten« Haushalt handelt, müsste man unter anderem die offenen und verdeckten Treiber kennen, die in den Plänen stecken und die für die künftige Dynamik des Zahlenwerks maßgeblich sind. Kurz und gut: Nur wer verstanden hat, wie Haushaltspolitik funktioniert, kann mit den Daten eines »offenen Haushalts« wirklich etwas anfangen.

Die Idee eines »offenen Haushalts« stammt aus Ländern, in denen Korruption herrscht und staatliche Mittel öfter in dunklen Kanälen und privaten Taschen verschwinden. Anders als in funktionierenden Demokratien, wo sie als Drucksachen des Parlaments immer schon allgemein zugänglich waren, werden dort Haushaltspläne manchmal gar nicht veröffentlicht. Dass politische Aktivisten und Reformer darauf drängen, das zu ändern, ist insofern verständlich. Wer diese Idee auf Länder übertragen will, die als funktionierende Demokratien gelten und für die nicht von systemischer Korruption gesprochen werden kann (Graeff/Rabl 2019; Wolf 2021; Schmidt 2010), müsste zeigen, welchen Mehrwert das für alle hätte (Bender 2021). Und es müsste evaluiert werden, was das im Sinne von *Output*, *Outcome* und *Impact* bewirkt, wenn die Bürger in kommunalen »Bürgerhaushalten« ein bisschen »Spielgeld« bekommen, über das sie selbst entscheiden können (Wewer 2020b: 205 ff.).

Das Recht, das staatliche Budget festzulegen, gilt als das vornehmste Recht des Parlaments. Selbstbewusste Abgeordnete machen der Regierung gerne klar, dass sie nur deshalb Geld ausgeben und auch nur das Geld ausgeben kann, das ihr das Parlament bewilligt hat. Wer dieses Recht des Parlaments einschränken wollte, würde die Axt an die Wurzeln der repräsentativen Demokratie legen.

Weder die »befreiten« Dokumente, die man in einem Transparenzregister nachlesen kann (Wewer 2015b), noch die »offenen« Daten, die über das zentrale Portal »GovData« oder die vergleichbaren Länderportale erschlossen werden können, machen staatliches Handeln wirklich transparent. Anfang 2021 wies

das deutsche Datenportal 39.625 Treffer auf, was besagte, dass so viele Datensätze und Informationen, die allerdings dezentral gepflegt werden, zu diesem Zeitpunkt allein über diesen Einstieg erschlossen werden konnten – und der Datenbestand soll bekanntlich kontinuierlich ausgebaut werden. Auch hier spricht schon die schiere Menge der zugänglichen Datensätze dagegen, dass ein einzelner Bürger oder selbst eine Gruppe von Aktivisten das alles ständig im Blick behalten kann. Daten zum Zuzug nach Bremen und die Abwanderung ins Umland nach Herkunfts- bzw. Zielkreisen sagen zudem, falls sie überhaupt jemanden interessieren, rein gar nichts über die Arbeitsweise der Behörden aus, die sich mit diesem Thema befassen. Wer die elektronische Funktion nutzt, in diesem Heuhaufen gezielt nach bestimmten Datensätzen zu suchen, der muss – nach dem bekannten »hermeneutischen Zirkel« – schon etwas von dem Sachverhalt verstanden haben, zu dem er recherchiert. Für alle anderen sind diese Verzeichnisse nichts anderes als große Datenfriedhöfe.

4. Transparenz als Prinzip und Transparenz aus Prinzip

Transparenz ist ein wichtiges Prinzip einer jeden Demokratie, aber nicht das einzige Prinzip, das in einer Demokratie wichtig ist. Es muss ausbalanciert werden mit anderen Prinzipien wie Effektivität und Effizienz, Partizipation und Legitimation (Wewer 1997: 479). Das gilt auch bei Versuchen, die Funktionsweise von Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen noch transparenter zu machen, als sie das ohnehin schon sind, wenn man alle Quellen nutzen würde, die allgemein zugänglich sind.

Aus der Sicht der Regierungs- und Verwaltungslehre ist die neue Transparenz *en detail*, die seit einigen Jahren in den westlichen Demokratien eingefordert wird, nicht zielführend in dem Sinne, dass sie die Arbeitsweise von Parlamenten, Regierungen und Ministerien und das staatliche Handeln wirklich durchschaubar machen würde. Wenn Transparenz nicht mehr als *ein* Prinzip unter anderen betrachtet wird, das klug eingesetzt werden muss, sondern Transparenz *aus* Prinzip gefordert wird – koste es, was es wolle; bringe es, was es wolle -, dann ist aus dieser Sicht Einspruch geboten gegenüber einer solchen ideologischen Heils- und Glaubenslehre.

Alle aktuellen Ansätze, die Funktionsweise von Organisationen transparent zu machen, offenbaren ein äußerst primitives Politikverständnis, das mit einer freiheitlichen Demokratie kaum zu vereinbaren ist: Nur wenn sämtliche Verträge, die Regierung und Verwaltung abschließen, offengelegt werden müssten, könne man »schlechte« Verträge unterbinden. Dass Beamte Verträge nach bestem Wis-

sen und Gewissen und nach Recht und Gesetz abschließen, kann man sich offenbar nicht vorstellen. Oder man glaubt, dass sie sich immer über den Tisch ziehen lassen.

Nur wenn der Staat alle Daten teile, über die er verfügt, könne man prüfen, wo er eine »falsche« Politik betreibt. Man will für die »richtige« Politik keine Mehrheiten organisieren, weil das viel zu mühsam wäre und womöglich Kompromisse erfordern würde, sondern über das Internet und auf der Straße so viel Druck aufbauen, dass Legislative und Exekutive gar nicht anders können als einzulenken.

Durch lückenlose Überwachung von außen menschliches Fehlverhalten in irgendwelchen Organisationen von vornherein ausschließen zu wollen, ist totalitäres Denken. Zu einer funktionierenden Demokratie gehört beides: ein gewisses Vertrauen *und* ein gesundes Misstrauen gegenüber den handelnden Akteuren, aber kein blindes Vertrauen und auch kein ungesundes Misstrauen. Anders sind gesellschaftliche Arbeitsteilung, Eigeninitiative und Eigenverantwortung gar nicht denkbar. Ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber der Kompetenz, Professionalität und Integrität der staatlichen Akteure lässt sich durch »befreite« Dokumente und »offene« Daten nicht ausräumen, zumal diese Instrumente auf die Ausnahmen angelegt sind und nicht auf den Regelfall. Wer nur nach Schwarzen Schafen Ausschau hält, vergisst leicht, dass die relativ selten sind. Ohne ein Mindestmaß an Vertrauen auch in »die da oben« könnte die freiheitliche Demokratie auf Dauer nicht überleben.

Der traditionelle Ansatz aus analogen Zeiten, Dokumente zu studieren und Beteiligte zu befragen, um die Arbeit und die Funktionsweise von Organisationen zu verstehen, wird im digitalen Zeitalter von dem Glauben überlagert, man könne das alles durch Daten transparent machen, die im Arbeitsprozess von Behörden ohnehin anfallen. *Open Data* lautet das Stichwort, das zugleich eine Forderung darstellt, die staatlichen Datenbestände möglichst maschinen-lesbar allgemein zugänglich zu machen, damit sie einfach und schnell durchsucht werden können (Wewer 2019c: 559 ff.; Wewer 2019b: 547).

Wenn die vielen Dokumente, Datensätze und Register, die jetzt vom Staat ins Netz gestellt werden, tatsächlich transparent machen würden, wie Verwaltungen, Regierungen und Parlamente arbeiten, dann könnte das die empirische Politikwissenschaft überflüssig machen. Die frohe Botschaft dieses Beitrages für die Festschrift zu Ehren von Frank Nullmeier lautet, dass eine solche Gefahr absehbar nicht droht. Fundierte Analysen werden im Gegenteil umso notwendiger, je mehr Laien glauben, mit einem Herumklicken im Internet verstehen zu können, wie Organisationen funktionieren.

Literatur

August, Vincent/Osrecki, Fran (Hg.) (2019a), *Der Transparenz-Imperativ. Normen – Praktiken – Strukturen*, Wiesbaden: Springer VS.

August, Vincent/Osrecki, Fran (2019b), »Transparency Imperatives: Results and Frontiers of Social Science Research«, in: Dies. (Hg.), *Transparenz-Imperativ*, S. 1–34.

Baumann, Max-Otto (2014), »Die schöne Transparenz-Norm und das Biest des Politischen: paradoxe Folgen einer neuen Ideologie der Öffentlichkeit«, in: *Leviathan*, Jg. 42., H. 3, S. 398–419.

Best, Jacqueline (2005): The Limits of Transparency: Ambiguity and the History of International Finance, Ithaka: Cornell University Press.

Biebricher, Thomas (2021): *Die politische Theorie des Neoliberalismus*, Berlin: Suhrkamp.

Bieker, Lisa/Bruns, Lina/Thapa, Basanta E.P./Welzel, Christian (2019): *Open Data zwischen Wunsch und Wirklichkeit*, Berlin: ÖfIT.

Bröhmer, Josef (2004): *Transparenz als Verfassungsprinzip*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Bürger, Tobias/Hoch, Annegret (2020): Open Data in Kommunen. Eine Kommunalbefragung zu Chancen und Herausforderungen der Bereitstellung offener Daten, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Chamayou, Grégoire (2019): Die unregierbare Gesellschaft. Eine Genealogie des autoritären Liberalismus, Berlin: Suhrkamp.

Cucciniell, Maria/Porumbesco, Gregory/Grimmelikhuijsen, Stephan (2017): »25 Years of Transparency Research. Evidence and Future Directions«, in: *Public Administration Review*, Vol. 77, No. 1, S. 32–44.

Distel, Bettina/Hofmann, Sara/Madsen, Christian Östergaard (2021): *Nationale E-Government-Strategien: Deutschland und Dänemark im Vergleich*, Berlin: NEGZ.

Djeffal, Christian (2017): Leitlinien der Verwaltungsinnovation und das Internet der Dinge, Berlin: HIIG.

Dörmann, Uwe (2004): Zahlen sprechen nicht für sich. Aufsätze zu Kriminalstatistik, Dunkelfeld und Sicherheitsgefühl aus drei Jahrzehnten, München: Luchterhand.

Engels, Jens Ivo/Monier, Frédéric (Hg.) (2020), *History of Transparency in Politics and Society*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Erkkilä, Tero (2012), *Government Transparency. Impacts and unintended consequences*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Esty, Daniel C./Rushing, Reece (2007), Governing by the numbers. The promise of data-driven policymaking in the information age, Washington, DC: Center for American Progress.

Fadavian, Benjamin/Franzen-Paustenbach, Dina/Rehfeld, Dieter/Schmitt, Michael/Schweikart, Dirk/Djeffal, Christian (2019), *Data-Driven Government*, Berlin: NEGZ.

Fischer, Caroline/Kraus, Sascha (2020), »Digitale Transparenz«, in: Tanja Klenk/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hg.), *Handbuch Digitalisierung*, S. 159–179.

Forssbaeck, Jens/Oxelheim, Lars (Hg.) (2015), *The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency*, Oxford: University Press.

Fung, Archon/Graham, Mary/Weil, David (2007): *Full Disclosure. The Perils and Promises of Transparency*, Cambridge: University Press.

Graeff, Peter/Rabl, Tanja (Hg.) (2019), Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung, 2., überarb. und ergänzte Aufl., Baden-Baden: Nomos.

Gusy, Christoph (2014), »Der transparente Staat«, in: Hermann Hill/Mario Martini/Edgar Wagner (Hg.), *Transparenz, Partizipation, Kollaboration. Die digitale Verwaltung neu denken*, Baden-Baden: Nomos, S. 81–93.

Heald, David (2006), »Varieties of Transparency«, in: Christopher Hood/David Heald (Hg.), *Transparency*, S. 25–44.

Hill, Steven (2017), Die Start-up-Illusion. Wie die Internet-Ökonomie unseren Sozialstaat ruiniert, München: Knaur.

Hood, Christopher/Heald, David, (Hg.) (2006), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford: University Press.

Hrzua, Ludwig (2021), »Die Morgenröte der Twitter-Soziologie«, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 25. April*, S. 54–55.

Huyer, Esther/Knippenberg, Laura van (2020), The Economic Impact of Open Data. Opportunities for value creation in Europe, Brussels: Brochure.

Kar, Resa Mohabbat/Thapa, Basanta/Parycek, Peter (Hg.) (2018), *(Un)berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft*, Berlin: Öfit.

Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hg.) (2020), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Wiesbaden: Springer VS.

Korte, Kar-Rudolf/Grunden, Timo (Hg.) (2013), *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden: Springer VS.

Krenn, Karoline/Hunt, Simon/Parycek, Peter (Hg.) (2020), *(Un)ergründlich? Künstliche Intelligenz als Ordnungsstifterin*, Berlin: Kompetenzzentrum Öffentliche IT.

Kubicek, Herbert, (2020), »Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze«, in: Tanja Klenk/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hg.), *Handbuch Digitalisierung*, S. 171–185.

Kubicek, Herbert/Breiter, Andreas/Jarke, Juliane (2020), »Daten, Metadaten, Interoperabilität«, in: Tanja Klenk/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hg.), *Handbuch Digitalisierung*, S. 27–40.

Kubicek, Herbert/Jarke, Juliane (2020), »Offene Daten (Open Data)«, in: Tanja Klenk/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hg.), *Handbuch Digitalisierung*, S. 75–90.

Lendi, Martin (2015), Regieren – Strategiekompetenz, Politikmanagement. Zur Bedeutung der Regierungen, des Regierens und der Regierungslehre – eine Studie, Zürich: ETH.

Lord, Kristin M. (2006), The Perils and Promise of Global Transparency: Why the Information Revolution may not lead to Security, Democracy, or Peace, Albany: State University of New York Press.

Malbon, Eleanor (2018), »Strange magic: what can the emergence of ›magic concepts‹ tell us about policy implementation?«, in: *Policy Design and Practice*, Vol. 1, Nr. 3, S. 169–182.

Mandelartz, Herbert (2010), »Zur Aufblähung der Leitungsbereiche der Ministerien – Sie predigen Wasser und trinken Wein«, in: *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland (LKRZ)*, Jg. 4., H. 12, S. 441–480.

Piotrowski, Suzanne (2006), Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform, New York: Suny Press.

Pörksen, Bernhard (2018), *Die große Gereiztheit. Wege aus der kollektiven Erregung*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Pörksen, Bernhard/Detel, Hanne (2012), *Der entfesselte Skandal. Das Ende der Kontrolle im digitalen Zeitalter*, Köln: Herbert von Halem Verlag.

Politt, Christopher/Hupe, Peter (2011), »Talking about Government. The role of magioc concepts«, in: *Public Management Review*, Vol. 13, Issue 5, S. 641–658.

Rebhandl, Bert (2021), »Die entblößte Republik«, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 25. April*, S. 39.

Richter, Philipp (2017), »Es werde Licht! Und es ward Licht? Zur Wirkung von Transparenz auf die Legitimität öffentlicher Verwaltung«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 58, H. 2, S. 234–257.

Ringel, Leopold/Reischauer, Georg (2019), »Transparente Verwaltung«, in: Sylvia Veit/Christoph Reichard/Göttrik Wewer (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, S. 225–235.

Romers, Joachim/Müller, Petra (2012), »Informativere Bemerkungen – transparenterer Bundeshaushalt«, in: *Verwaltung & Management*, Jg. 18, H 2, S. 64–74.

Sandel, Michael J. (2020), Vom Ende des Gemeinwohls. Wie die Leistungsgesellschaft unsere Demokratien zerreißt, Frankfurt am Main: S. Fischer.

Schmeling, Juliane/Marx, Anja/Kurrek, Holger (2019), Evidenzbasiert steuern: Die integrierte Nutzung von Verwaltungsdaten, Berlin: Frauenhofer Fokus.

Schmidt, Andreas (2010), »Transparenz zur Korruptionsbekämpfung durch E-Government«, in: S. Jansen/Eckhard Schröter/Nico Stehr (Hg.): *Transparenz,* Wiesbaden, Springer VS, S. 373–395.

Schmidt, Manfred (1992), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Seckelmann, Margrit (Hg.) (2018), *Digitalisierte Verwaltung – vernetztes E-Government*, 2., völlig neu bearb. Aufl., Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Seeliger, Julia (2010), »Der Innenminister als Troll«, in: *Die Tageszeitung,* 29. Dezember 2010.

Shore, Cris/Wright, Susan (2015), »Governing by numbers: audit culture, rankings and the new world order«, in: *Social Anthropology*, Vol. 23, Issue 1, S. 22–28.

Sifry, Micah L. (2011), *WikiLeaks and the Age of Transparency*, New York: OR Books.

Skinner, Baranaby (2020), »Datenjournalismus. Vom Dilettantismus zum Expertentum«, in: Tanja Köhler (Hg.), *Fake News, Framing, Fact Checking: Nachrichten im digitalen Zeitalter. Ein Handbuch*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 221–238.

Strachwitz, Rupert Graf (2015), Transparente Zivilgesellschaft? Accountability and Compliance in Non-profit-Organisationen, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

Surowiecki, James (2004), *The wisdom of crowds*, New York: Doubleday.

Thapa, Basanta E.P. (2020), »Die datengesteuerte Verwaltung«, in: Tanja Klenk/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hg.), Handbuch Digitalisierung, S. 209–218.

Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hg.) (2019), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 5. Aufl., Wiesbaden: Springer VS.

Wewer, Göttrik (1997), »Vom Bürger zum Kunden? Beteiligungsmodelle und Verwaltungsreform« in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hg.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 448–488.

Wewer, Göttrik (1998), »Politische Kommunikation als formeller und informeller Prozess«, in: Otfried Jarren/Ulrich Sarcinelli/Ulrich Saxer (Hg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 324–329.

Wewer, Göttrik (2001), »Kleiner Mann ganz groß? Verwaltung und ihre Klientel im 21. Jahrhundert«, in: Claus Leggewie/Richard Münch (Hg.), *Politik im 21. Jahrhundert*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 337–356.

Wewer, Göttrik (2012), »Auf dem Weg zum gläsernen Staat? Privatsphäre und Geheimnis im digitalen Zeitalter«, in: *Der moderne staat*, Jg. 5., 2. Halbb., S. 247–262.

Wewer, Göttrik (2013), »Form und Inhalt, oder: Transparenz und Politik«, in: *Politische Bildung*, Jg. 46. Jahrg., H. 3, S. 72–85.

Wewer, Göttrik (2014), »Allheilmittel Transparenz? Anmerkungen zur Diskussion«, in: *Verwaltung & Management*, Jg. 20. Jahrg., H. 1, S. 4–18.

Wewer, Göttrik (2015a), Die Lobby des Guten. Interesse und Gemeinwohl im digitalen Zeitalter, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut.

Wewer, Göttrik (2015b), »Legitimation staatlichen Handelns durch Transparenz? Eine Fallstudie für Hamburg« in: Der moderne Staat, Jg. 8, 2. Halbb., S. 295–313.

Wewer, Göttrik (2015c), »Karenzzeiten für Politiker: Berufsfreiheit, Tätigkeitsverbote und Sperrfristen«, in: *Verwaltung & Management*, Jg. 21, H. 6, S. 325–335.

Wewer, Göttrik (2015d), »Machen Transparenzgesetze Gesetzgebung transparent?«, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Jg., 98, H. 4, S. 462–487.

Wewer, Göttrik (2017), Transparenz als Grundlage von Vertrauen? Die Sichtweise der Regierungslehre, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut.

Wewer, Göttrik (2019a), »Digitalpolitik, Digitalstaat, Digitalverwaltung«, in: Sylvia Veit/Christoph Reichard/Göttrik Wewer (Hg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, S. 213–224.

Wewer, Göttrik (2019b), »Offeneres Regieren und Verwalten (Open Government)«, in: Sylvia Veit/ Christoph Reichard/Göttrik Wewer (Hg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, S. 547–558.

Wewer, Göttrik (2019c), »Offene Daten (Open Data)«, in: Sylvia Veit/Christoph Reichard/Göttrik Wewer (Hg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, S. 559–570.

Wewer, Göttrik (2020a), Open Government und Verwaltungsreform. Konzepte – Projekte – Perspektiven, Baden-Baden: edition sigma.

Wewer, Göttrik (2020b), »Mitregieren im Mitmachstaat? Herausforderungen und Praxis-beispiele«, in: Astrid Lorenz/Christian Pieter Hoffmann/Uwe Hitschfeld (Hg.), *Partizipation für alle und alles? Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten*, Wiesbaden: Springer VS, S. 203–220.

Wolf, Sebastian (2021), »Korruption und Antikorruption in Politik und Verwaltung«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 71., H. 19–20, S. 21–27.

Mikropolitik und Politische Strategie – Zur mikropolitischen Praxis strategischer Wahlkampfführung

Ralf Tils

Das Zusammenspiel von Mikropolitik und Politischer Strategie beginnt mit einem scheinbar doppelten Paradoxon. Politische Strategie ist kollektiv *und* situationsübergreifend angelegt. Mikropolitik vollzieht sich dagegen durch individuelles Handeln *und* in konkreten Einzelsituationen. Das Paradoxon löst sich allerdings auf, wenn man das Handeln von der Orientierung der Akteure trennt. Denn die Akteure können sich entscheiden, an welchem Sinnhorizont sie ihr Handeln ausrichten wollen.

Handeln können nur individuelle Akteure. Sie tun dies entweder für sich oder für ein Kollektiv, das sie repräsentieren wollen. Das Handeln von Individuen für Kollektive funktioniert über den Mechanismus der Zurechnung. Sofern das individuelle Handeln des Einzelakteurs dem Kollektiv von der Außenwelt zugerechnet wird, handelt das Individuum *für* das Kollektiv. Kollektivakteure handeln also vermittelt über ihre Repräsentant:innen. Diese agieren und kommunizieren als Stellvertreter:innen der gesamten Einheit und konstruieren damit erst die Realität eines Gesamtakteurs. Bleibt der Bezugspunkt der Handlung das Individuum, handelt der Einzelne nur *für* sich.

Handeln können Individuen nur in konkreten Einzelsituationen. Aber auch hier haben die Akteure Wahlmöglichkeiten. Sie können sich in ihren Sinnbezügen ausschließlich an der konkreten Einzelsituation orientieren oder aber situationsübergreifende Handlungshorizonte und Zielgrößen in den Blick nehmen. In der ersten Konstellation soll hier von Taktik, in der zweiten von Strategie gesprochen werden.

Mikropolitik beschreibt die kleinteiligste Form politischer Interaktion zwischen individuellen Akteuren in Organisationen. Der hier diskutierte Bezugsrahmen Politischer Strategie ist überindividuell und situationsübergreifend. Mikropolitisch können Einzelakteure individuell-situativ, kollektiv-situativ, individuell-situationsübergreifend oder aber an einem über die Situation hinausgehenden Sinnzusammenhang eines Kollektivs orientiert handeln. Im Zentrum der Untersuchung steht genau dieser kollektiv-situationsübergreifende Fall der mikropolitischen Praxis strategischer Entscheidungen. Dann erweist sich

der vermeintlich doppelte Widerspruch zwischen Mikropolitik und Politischer Strategie als bloßes Scheinparadoxon.

Dieser Beitrag will den systematischen Zusammenhang von Mikropolitik und Politischer Strategie untersuchen. Dafür ist zunächst darzulegen, was Mikropolitik, mikropolitische Analyse und der dafür zentrale Begriff von Praktiken meinen (1). In einem zweiten Schritt müssen der verwendete Begriff von Politischer Strategie und der analysierte Kontext strategischer Wahlkampfprozesse präzisiert werden (2). Danach folgt die empirische Analyse der mikropolitischen Praxis strategischer Wahlkampfführung (3). Hier ist zu klären, ob und wie Mikropolitik die Erarbeitung und Anwendung von parteipolitischen Wahlkampfstrategien beeinflusst. Die Untersuchung umfasst einerseits die Kennzeichnung wichtiger Grundprobleme der mikropolitischen Strategieentwicklung und -steuerung (3.1), andererseits die empirische Beschreibung von funktionalen und dysfunktionalen Praktiken der strategischen Wahlkampfführung (3.2). Fundament der empirischen Erkenntnisse sind teilnehmende Beobachtungen aus der strategieberatenden Begleitung unterschiedlicher Parteien in Wahlkämpfen auf Bundes- und Landesebene über einen Zeitraum von mehr als einem Jahrzehnt. Der Beitrag endet mit einem Fazit (4).

1. Mikropolitik

Ein großer Teil politikwissenschaftlicher Untersuchungen bleibt einer Meso- oder Makro-Perspektive verhaftet, die entweder ganze politische Systeme oder die mittlere Ebene der sozialen Ausdehnung von Akteuren und ihren Handlungsräumen – also interagierende Kollektivakteure – fokussiert. Seltener rückt die Mikroperspektive in das Zentrum der Analyse, also die »inneren Verhältnisse« (Nullmeier u.a. 2003: 10) von Politikakteuren oder Politikfeldern. Mikropolitologie konzentriert sich auf individuelle Akteure und ihr Handeln untereinander, jedoch nicht in psychologischer Perspektive, sondern mit Blick auf ihre alltäglichen Routinen, selbstverständliche Verhaltensweisen und informellen Prozesse der Interaktion (Schöne 2010: 15). Das Interesse gilt nicht einmaligen Handlungszusammenhängen, sondern räumlich, zeitlich und sozial wiederkehrenden Mustern von Interaktionen, die allerdings stets kontingent bleiben (Rüb 2022). Die Bezüge zur Mesoebene entfaltet Mikropolitik, in dem die zusammenwirkenden Individuen innerhalb von Organisationen mit ihren unterschiedlichen Präferenzen, Interessen, Informations- und Wissensbeständen durch interne Interaktionen das Handeln des organisatorischen Kollektivs ausformen (Willner 2011: 158). Mikropolitische Analyse ist dementsprechend akteur- und prozessori-

entiert. Sie erfasst die Mesoebene von Kollektiven über die Mikropolitik der in ihr handelnden Individuen.

Eine Stärke der Mikropolitologie ist, dass sie bei der Untersuchung des Zusammenspiels der Individuen zur Ausbildung des Kollektivhandelns interne Prozesse ausleuchtet, die der klassischen Politikwissenschaft mit ihrem Meso- und Makroblick als *black box* erscheinen oder nur vermittelt über Strukturmerkmale wie Ziele, Funktionen, Positionen, Regeln erschlossen werden können. Einer der zentralen Grundgedanken mikropolitischer Analyse ist, dass die Ambiguität von Kollektiven nur über die Rekonstruktion der Interaktionen zwischen Individuen erkundet und erklärt werden kann. In dieser Perspektive erscheinen Organisationen »[…] als Instrument, das sich soziale Akteure schmiedeten, um ihre Interaktionen so zu ›regeln‹, daß sie das zur Verfolgung kollektiver Ziele notwendige Minimum an Kooperation erreichen und dabei noch ihre Autonomie als relativ frei Handelnde bewahren« (Crozier/Friedberg 1979: 111). Da bleibt viel Gestaltungsfreiheit und Prägekraft der Akteure, auch wenn gegenseitige Machtabhängigkeiten das Interaktionsspiel beeinflussen und schließlich begrenzen. Praktiken wirken strukturbildend, setzen Struktur aber nicht voraus, sondern entwickeln sich aus der alltäglichen Improvisation, Koordination und Interaktion zwischen Akteuren.

Schwerpunkt der in diesem Beitrag untersuchten Praktiken sind solche, die sich kategorial als Kommunikations- und Interaktionspraktiken kennzeichnen lassen (Nullmeier u.a. 2003: 17–20). Anders als die mikropolitische Kategorie der Positionierungen sind damit sprachbasierte, nonverbale, visuelle Kommunikationen und Interaktionen zwischen Individuen gemeint, die das interne Miteinander und die gemeinsamen Entscheidungen für das Kollektiv beeinflussen und formen. Sie werden genutzt, um Entscheidungen *in* Organisationen *für* Organisationen vorzubereiten, herzustellen, durchzusetzen oder aber genau das zu verhindern. Oft erfolgen solche kommunikativ-interaktiven Praktiken routinisiert, unhinterfragt, selbstverständlich (Schöne 2010: 57). Sie werden nicht immer wieder erneut zur Disposition gestellt bzw. aktiv bekräftigt. Ihre Basis ist ein gemeinsamer Wissens- und Deutungsbestand der beteiligten Akteure: »This knowledge, which they have picked up through formal training and informal socialization, tells them how to interpret the situation and where to go« (Wagenaar 2004: 649). Solches Wissen ist meist nicht kodifiziert und bleibt implizit (Biegelbauer/Grießler: 63). Zugleich sind die kommunikativ-interaktiven Praktiken insofern überindividuell, als dass sie sich nicht unmittelbar verändern, sofern einzelne Individuen aus den Prozessen der Interaktionen ausscheiden und durch andere ersetzt werden (Willner 2011: 165).

Zur Etablierung von Praktiken als Grundbegriff der Politikwissenschaft, wesentlich aber auch zur Präzisierung der Grenzen und Größenordnungen

des Praktikenbegriffs, der sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht oft unscharfe Verwendung findet, haben Tanja Pritzlaff und Frank Nullmeier ein spezifisches Konzept politischer Praktiken entwickelt (Pritzlaff/Nullmeier 2009). Danach können Praktiken nur als politische gelten, sofern sie fünf Kriterien erfüllen: Regelungs-, Kollektiv-, Konflikt- und Verbindlichkeitsbezug sowie vollzogene Verbindlichkeitsherstellung in Form der drei Akte von *proposal, acceptance, confirmation* (Pritzlaff/Nullmeier 2009: 14–16). Damit liegt ein politisches Praktikenkonzept vor, das auch die hier vorgenommene empirische Illustration politischer Praktiken der strategischen Wahlkampfführung leiten kann. Der Suchauftrag gilt kleinteiligen, aber als politisch qualifizierbaren Praktiken, die implizit oder explizit die Akte von Vorschlag, Akzeptanz, Bestätigung durchlaufen haben, Bezüge zu kollektivem Handeln und konfliktbezogener Auseinandersetzung aufweisen sowie einem Prozess der Verbindlichkeitsabsicherung unterzogen wurden. Allein das fünfte Kriterium, der Regelungsbezug, lädt durch die Begriffswahl zu Missverständnissen ein. Als politische Praktiken dürfen danach nur solche bezeichnet werden, die einen klaren inhaltlichen Regelungsbezug aufweisen (Pritzlaff/Nullmeier 2009: 14–15). Die Begriffswahl des inhaltlichen Regelungsbezugs legt Assoziationen zur Notwendigkeit eines engeren *policy*-orientierten Programm- oder Regulierungszusammenhangs nahe (in diesem Verständnis wohl auch Biegelbauer/Grießler 2009: 63), da sich ansonsten die Grenze zu jeder Art von regelungsbezogener Entscheidung, die ja stets eine inhaltliche Wahl zwischen unterschiedlichen Handlungsalternativen meint, nicht eindeutig identifizieren lässt. Das gilt gerade auch für die hier analysierten Wahlkampfpraktiken politischer Parteien, deren inhaltlicher Regelungsbezug vorrangig in der *politics*-Dimension von Politik zu suchen ist (Personalisierung, *issue*-Wahl, Konkurrenz).

2. Politische Strategie im Wahlkampfkontext

Im Zentrum dieses Beitrags steht die Mikropolitik Politischer Strategie, bei der Individuen in ihren Interaktionen mit den Sinnbezügen von kollektiver und situationsübergreifender Orientierung konfrontiert sind. Damit wird auf eine zweidimensionale Konstruktion des Mikro-Meso-Makro-Schemas zurückgegriffen, die die Ausdehnung des Handlungsraumes und die dabei zugrundeliegenden Handlungsorientierungen der Akteure unterscheidet (Tils 2005: 36 f.). Trotz mikropolitischem Analysefokus können auf diese Weise mesopolitische Interaktionszusammenhänge untersucht werden – hier die wahlkampfbezogenen Handlungs- und Entscheidungsprozesse von Kollektivakteuren. Das Untersu-

chungsinteresse gilt Strategie als kollektiver Aufgabe und Herausforderung. Der Blick richtet sich dafür auf das mikropolitische Agieren von Individuen, die durch ihre Eigen- und Interaktionen das Handeln des Kollektivs festlegen. Individuelle Karrierestrategien sind in dieser Perspektive nur als zusätzlicher, wichtiger Einflussfaktor relevant, nicht aber selbst zentraler Untersuchungsgegenstand.

Politische Strategieakteure kalkulieren in erfolgsorientierter Perspektive den Zusammenhang zwischen selbstgesteckten Zielen, vorhandenen Handlungskapazitäten und spezifischen Kontextfaktoren des jeweils relevanten Ausschnitts der Umwelt (Tils 2021). Bei diesem Versuch einer ziel- und erfolgsorientierten Rationalisierung des eigenen Handelns lässt sich von Taktik sprechen, wenn der gedachte Bezugsrahmen die konkrete Einzelsituation nicht verlässt, von Strategie, wenn die Sinnbezüge der Akteure über die konkrete Einzelsituation hinausweisen.

Die Akteure, deren Strategiehandeln hier untersucht wird, sind politische Parteien als Interaktions- und Vermittlungsinstanzen zwischen Gesellschaft und Staat, die einerseits eine starke gesellschaftliche Verankerung aufweisen, andererseits mit ihren öffentlichen Vertreter:innen das Personal bereitstellen, das die parlamentarisch-gouvernementalen Willensbildungs- und Entscheidungsgremien besetzt sowie die Prozesse der Politikformulierung und politischen Entscheidungsfindung maßgeblich beeinflusst (Wiesendahl 2013: 14).

Der spezifische Kontext, in dem die hier interessierende strategische Mikropolitik untersucht wird, ist der Wahlkampf – eine Phase intensiver politischer Auseinandersetzung, bei der zugespitzte öffentliche Kommunikationsprozesse in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rücken (Schoen 2014). Von den drei zentralen Grundorientierungen politischer Parteiakteure (Müller/Strøm 1999), dem Gewinnen von Wähler:innenstimmen (*vote-seeking*), der Einflussnahme auf die Regierungsbildung bzw. Besetzung von Regierungsämtern (*office-seeking*) und der politischen Gestaltung (*policy-seeking*), steht damit vor allem das *vote-seeking* im Vordergrund, ergänzt durch weitere machtpolitische Überlegungen in der Perspektive des *office-seeking*.

Untereinander stehen die Parteien im Wahlkampf in Konkurrenz um Wähler:innenstimmen und daraus abgeleiteter Macht. Der Kern von Konkurrenz ist dabei die positive Differenzbildung gegenüber den konkurrierenden Parteien (Raschke/Tils 2013: 223). Differenzbildung steuert die Herstellung von Unterscheidbarkeit. Die Unterscheidbarkeit kann sich auf vieles beziehen: Richtung, Kompetenz, Leistung, Personen, Symbole, Organisation, Bündnis. Parteien versuchen die Differenzen in den Vordergrund zu schieben, bei denen sie sich die größten Vorteile gegenüber den politischen Wettbewerber:innen versprechen. Sowohl die Dimensionen der Differenz wie auch ihre Reichweite unterliegen der strategischen Kalkulation. Ausschließlich negative Differenzbildung (*negative*

campaigning) ist meist keine wahlkampfbezogene Zentralkategorie des Strategiekalküls parteipolitischer Akteure in Deutschland – von rechtspopulistisch-protestorientierten Parteien wie der Alternative für Deutschland (AfD) einmal abgesehen.

Die Wahlkampfarena ist wesentlich durch eine triadische Akteurkonstellation geprägt: Parteien, Wahlberechtigte, Medien (Schoen 2014: 505–513). Parteien versuchen mit ihrer Wahlkampfkommunikation positive Aufmerksamkeit zu initiieren – hauptsächlich massenmedial, mit begrenzterer Reichweite auch in den sozialen Medien sowie in der direkten Kommunikation mit den Wähler:innen. Vor allem über Medien wird Politik sicht- und erfahrbar, findet eine Themenauseinandersetzung statt, erreichen Wertangebote und Deutungsmuster das Publikum (Machnig 2002). »Durch die Medien hindurch« zu den Wähler:innen, nicht »für die Medien« ist dabei die Leitorientierung der Parteien. Massenmedien sind einerseits kommunikative Vermittlungsinstanz zwischen Parteien und Wahlberechtigten, andererseits selbst Kommunikationsakteure, die eigenständige Thematisierungsleistungen erbringen, sich inhaltlich positionieren und den Prozess öffentlicher Kommunikation mitzusteuern versuchen (Tils 2011: 83–90). Die Wahlberechtigten sind schließlich Adressat:innen und Rezipient:innen der öffentlichen Kommunikation, nehmen diese aber nicht »ungefiltert« auf, sondern verarbeiten sie – je nach sozialstruktureller, kultureller, politischer Prädisposition – selektiv und »gefärbt« durch informal-persönliche Kommunikationsprozesse untereinander (Schmitt-Beck 1998, 2000).

Die selbstgesteckten Wahlkampfziele politischer Parteien haben eine große Bandbreite. Strategisch wenig aufschlussreich und schwer operationalisierbar ist es, wenn der gewünschte Zustand, den der Wahlkampfakteur anstrebt, lediglich lautet, »[…] unter den gegebenen Bedingungen ein möglichst gutes Wahlergebnis zu erreichen« (Schoen 2014: 505). Für die Strategieentwicklung anschlussfähiger sind Zielgrößen wie etwa Überspringen der »5-Prozent-Hürde«, Etablierung als »dritte Kraft im Parteiensystem« oder auch »strategische Mehrheitsfähigkeit«, das heißt einem Wahlergebnis, bei dem die Regierungsbildung gegen die eigene Partei nicht bzw. nur sehr schwer möglich ist. Derartige Zielbestimmungen sind strategischen Ziel-Mittel-Umweltkalkulationen durch präzise Grundorientierung, Größenordnung, Gegnermarkierung wesentlich besser zugänglich.

Für das Ausspielen eigener Handlungskapazitäten im Wahlkampfprozess erstrecken sich die strategischen Kalkulationen der Akteure vor allem auf drei Dimensionen, die miteinander zu verknüpfen sind: Personen, Themen, Macht.

Personen sind ein wichtiger Grundstoff der Politik – als strategische Akteure und symbolische Repräsentant:innen (Raschke/Tils 2013: 200–205). Im Wahlkampfkontext kommt der Kandidat:innenfindung und personellen Aufstellung der politischen Wettbewerber:innen herausragende Bedeutung zu. Personen

verdichten symbolisch Richtung und Identität von Parteipolitik, vermitteln (hoffentlich) Authentizität und Vertrauen, wirken über Popularität und Profil als Ankerpunkte konkurrenzpolitischer Auseinandersetzung. Vorteile, die sie bei Wahlen ausspielen können, liegen hier – wenn es gut läuft – vor allem bei Regierungschef:innen und -mitgliedern. Manchmal kommen politisch attraktive Hoffnungsträger:innen künftiger Politik aber auch von der Oppositionsbank.

Themen sind für den Strategieakteur in doppelter Perspektive relevant (Tils 2011: 73–83). Als Probleme bezeichnen sie gesellschaftlich unerwünschte Zustände, für die mit Hilfe von Politikinstrumenten eine positive Veränderung angestrebt wird (*policy*). Als *issues* sind Themen politische Streitfragen, deren Behandlung Einfluss auf die Machtverteilung hat (*politics*). Für wahlkampfbezogene Kampagnen sind Themen vor allem als *issues* relevant, mit denen die Akteure versuchen, sich Vorteile gegenüber den politischen Wettbewerber:innen zu verschaffen. Das Ziel besteht darin, die öffentliche Diskussion durch selbstgewählte *issues* und eigene Positionen zu dominieren – mit positiver Sichtbarkeit und Profilierung für das eigene Kollektiv. Drei Kriterien sind für die Auswahl von *issues* wesentlich: Relevanz, Kompetenz, Differenz. Gesucht wird vom Kampagnenakteur nach aus Sicht der Wahlberechtigten wichtigen Themen, für die die Partei hohe Kompetenzzuschreibungen erhält und die gleichzeitig eine gute Abgrenzung zur politischen Konkurrenz ermöglichen.

Macht ist die dritte Zentralkategorie strategischer Wahlkampfkalkulation. Neben Themen und Personen ist es für die Wahlberechtigten ebenso wichtig – obwohl sie dazu neigen, das in Umfragen eher von sich zu weisen –, wie sich die machtpolitische Konstellation nach der Wahl darstellen könnte. Sie haben etwa Präferenzen darüber, welche potentiellen Koalitionsmöglichkeiten sie bevorzugen oder welcher Partei sie die Führung einer Regierung eher zutrauen. Für Wahlkampfakteure ergeben sich daraus und darüber hinausgehend viele machtpolitische Fragestellungen, zu denen sie sich positionieren müssen. Dazu gehören: Melden wir einen Führungsanspruch an? Haben wir Koalitionspräferenzen? Schließen wir einzelne Bündniskonstellationen aus? Wollen wir regieren oder Opposition bleiben? Wer sind unsere Hauptgegner:innen im Wahlkampf? Mit welchen politischen Wettbewerber:innen konkurrieren wir vorrangig um welche Zielgruppen in der Wähler:innenschaft? Wahlen entscheiden sich oft über Machtfragen. Sie sind ein regelmäßig unterschätzter und von vielen heruntergespielter Faktor der wahlpolitischen Auseinandersetzung.

Hinsichtlich der drei Zentraldimensionen strategischer Wahlkampfführung legen die Akteure jedoch nicht nur fest, »was« im Wahlkampf thematisiert werden soll, also, welche Themen, Personen, Machtaspekte sie kommunizieren wollen, sondern auch »wie« darüber gesprochen wird. Hier wirkt das Framing (Goffman 1974; Gamson 1992), also die sprachliche Rahmung der Kommunikation, über die

die politischen – aber auch medialen – Akteure versuchen, ihre Begriffe, Bilder, Interpretationsmuster, Inszenierungen, Kausalattribuierungen und Tonalitäten im öffentlichen Diskurs dominant werden zu lassen. Der Kampf um die »Deutungshoheit« über Themen, Personen und Machtfragen ist einer der Schlüsselaspekte wahlpolitischer Auseinandersetzung. Diejenigen, die dominante Horizonte des Verstehens und Deutens in Öffentlichkeitszusammenhängen begründen können, verfügen über entscheidende kommunikative Vorteile gegenüber ihren Kontrahent:innen.

3. Mikropolitische Praxis strategischer Politik im Wahlkampf

Die mikropolitische Praxis der Kampagnenführung von Parteien im Wahlkampf folgt einem Modus innerparteilicher Entscheidungsfindung, der als hierarchisch-führungszentriert klassifiziert werden kann. Anders als dialogische Konsensentscheidungen oder konfliktorientierte Mehrheitsentscheidungen (Korte/Treibel 2012) sind hierarchisch-führungszentrierte Entscheidungen auf wenige Akteure der Parteiformation konzentriert, folgen einem informellen Muster und werden erst anschließend – wenn überhaupt – innerhalb der Parteiorganisation im formellen Abstimmungsmodus nachvollzogen (Treibel 2022).

3.1 Grundprobleme der mikropolitischen Strategieentwicklung und -steuerung

In empirischer Rückschau einer über zehnjährigen wahlkampfpolitischen Beratungspraxis lässt sich konstatieren, dass es im Wesentlichen drei mikropolitische Faktoren sind, die die Entwicklung und Umsetzung von kollektiven Wahlkampfstrategien negativ beeinflussen.

Der häufigste und wohl auch wichtigste Störfaktor der Wahlkampfführung ist die Überlagerung von *kollektiver Strategieentscheidung* durch *individuell-persönliche Konkurrenzverhältnisse*. Individueller Wettbewerb um Ämter, Funktionen und Gewicht innerhalb der Gesamtformation ist ständiger Begleiter aller parteiinternen Politikprozesse, der in Wahlkampfzeiten regelmäßig noch einmal eine besondere Zuspitzung erfährt. Angemessene Repräsentation unterschiedlicher Parteiströmungen in der Kampagnenaufstellung, fehlende Anerkennung der Kompetenzen anderer oder einfach nur individuelles Machtstreben umreißen das Kampffeld der Akteure zwischen individuellem Wunsch und kollektiver Notwendigkeit. Außerparteilich wirkt der Zwang zur Geschlossenheit, weil er wesentlicher Erfolgsfaktor der Kampagnenführung ist. Die Bürger:innen erwarten diese Geschlossenheit von den Parteien. Sie bestrafen Kakophonie und fortlaufende interne De-

batten, die das Kollektivhandeln von Parteien überlagern können. Innerparteilich versuchen die beteiligten Individuen dennoch nachdrücklich, ihre persönlichen Konkurrenzvorteile unterhalb der äußerlichen Sichtbarkeitsschwelle zu realisieren.

Ein zweites Problem der mikropolitischen Fehlsteuerung kollektiver Strategieentwicklung und -steuerung entsteht immer dann, wenn die an den Entscheidungen beteiligten Spitzenakteure bei den *issue*-Fokussierungen der Kampagne unbeirrt an ihren *thematischen Machtbereichen* und *inhaltlichen (Fehl-)Präferenzen* festhalten, obwohl die Empirie andere Relevanz-, Kompetenz- und Differenzfelder für eine erfolgversprechende Wahlkampfführung anzeigt. Das kann dazu führen, dass Parteien in der Folge Probleme thematisieren, die die Bürger:innen wenig interessieren bzw. emotional tangieren, Themenfelder priorisieren, von deren Thematisierung die Wettbewerber:innen profitieren, oder Unterschiede zur Konkurrenz markieren, die ein ungünstiges Licht auf sie selbst werfen. Es hängt dann von innerparteilichen Interaktionsbeziehungen und Machtverhältnissen ab, ob solche Falschorientierungen korrigiert werden können oder ihren verhängnisvollen Lauf nehmen.

Ein dritter Hauptgrund, der über insuffizientes Mikromanagement regelmäßig zu kollektiver Schwäche führt, sind *Mängel* auf der *operativen Ebene*. Steuerungsvakua zeigen sich in diesen Fällen, wenn eingesetzte Wahlkampfmanager:innen ohne Durchsetzungskraft bleiben und sich auf das bloße Moderieren beschränken, die Akteure des Entscheidungszentrums praktisch und operativ folgenlose Strategiedebatten führen oder die Terminkoordination der Akteure untereinander bereits zu einer zeitraubenden Großaufgabe mutiert. Letzteres ist – erstaunlich genug – durchaus ein relevantes Problem, obwohl es nicht immer bloß Ausdruck operativen Mikromissmanagements ist, sondern ebenso taktisches Mittel interner machtpolitischer Auseinandersetzung sein kann.

3.2 Mikropolitische Praktiken der strategischen Wahlkampfführung

Vor dem Hintergrund der drei Grundprobleme mikropolitischer Strategieentwicklung und -steuerung können empirisch eine Reihe von kommunikativ-interaktiven Praktiken identifiziert werden, die Akteure der Kampagnenführung regelmäßig einsetzen. Sie formen damit strukturbildende Muster der Interaktion aus, die Wirkung für das Kollektivhandeln der Partei im Wahlkampfprozess zeigen. Gemeint sind solche politischen Mikrotechniken, die im konfliktbezogenen Kollektivzusammenhang stehen, gemeinsame Kommunikation ermöglichen, inhaltliche Verbindlichkeitsbezüge aufweisen und die Handlungsfähigkeit des Akteurs gewährleisten sollen. Für die Erarbeitung und

Umsetzung wahlkampfbezogener Strategien können diese politischen Praktiken günstige oder ungünstige Wirkung entfalten.

Eine analytische Unterscheidung der ökonomisch orientierten Organisationssoziologie, die zwischen funktionalen oder dysfunktionalen Konsequenzen von Mikropolitik für den Kollektivzusammenhang differenziert (Ferris u.a. 1989; Kacmar/Baron 1999), lässt sich auch auf unseren Untersuchungskontext übertragen. Demgemäß können hier *strategisch funktionale* und *strategisch dysfunktionale Praktiken* der politischen Wahlkampfsteuerung identifiziert werden. Aus einer empirisch gesättigten Beobachterperspektive lassen sich insgesamt fünf zentrale mikropolitische Praktiken der Wahlkampfführung benennen, drei mit funktionalen, zwei mit dysfunktionalen Konsequenzen für die Wahlkampfstrategie.

Etablierung kleiner Entscheidungszirkel. Eine der funktionalen Wahlkampfpraktiken, die inzwischen weite Verbreitung gefunden hat und als etabliert gelten kann, ist die Einrichtung eines kleineren Entscheidungskreises, in dem die Möglichkeit besteht, strategisch zu diskutieren und zu entscheiden. In Wahlkämpfen verfügen Parteien, wenn sie richtig aufgestellt sind, über ein derartiges strategisches Zentrum (Raschke/Tils 2013: 283), das sich aus wenigen, aber zentralen Schlüsselfiguren der Parteiformation zusammensetzt. In ihm treffen sich die wichtigsten Akteure aus der Parteiorganisation, der Fraktion und ggf. Regierung regelmäßig, um über strategische Fragestellungen zu beraten und abzustimmen. Die Namen für diese manchmal informalen, manchmal auch formal eingesetzten Gremien divergieren (z.B. Wahlkampfkommission, Steuerungsgruppe, Kernteam, Lenkungsausschuss). Die Einrichtung eines solchen Entscheidungszentrums ist noch keine Garantie, dass dort die strategischen Wahlkampfentscheidungen getroffen werden, sie ist aber Voraussetzung dafür. Von großer Bedeutung ist, dass das Zentrum nicht zu viele Personen umfasst, aber die wichtigsten potentiellen Vetospieler darin vertreten sind, um mit den Entscheidungen die Strategie der Formation auch wirklich festlegen zu können. Es ist dann eine kommunikative – manchmal auch formale – Aufgabe, die im strategischen Zentrum getroffenen Entscheidungen in die Partei hinein zu vermitteln bzw. in den dafür vorgesehenen Parteigremien formal »abzusegnen«. Ohne funktionierendes strategisches Zentrum bleibt die Kampagnenentwicklung und Wahlkampfsteuerung des Gesamtakteurs ein äußerst schwieriges Unterfangen.

Was geschrieben steht. Funktional für den Weg hin zu einer Strategie und das Festhalten an einmal getroffenen strategischen Entscheidungen erweist sich regelmäßig auch die Mikropraktik des Verfassens von Kurzpapieren, die als Vorlagen für Sitzungen vom strategischen Entscheidungszirkel erstellt werden. Sie enthalten wesentliche Festlegungen zum eigenen Kurs im Wahlkampf oder zu wichtigen Einzelaspekten der Kampagnenführung. Damit sind nicht die Brie-

fings gemeint, die den beauftragten Kommunikationsagenturen für die Entwicklung von Kampagnenelementen wie Headlines, Claims oder Plakatdesigns übermittelt werden. Diese folgen oft einem breiteren und nicht immer auf den Kern der strategischen Kalkulationen zielenden Duktus. Strategische Kurzpapiere helfen bei der Fokussierung der Diskussionen im strategischen Zentrum und machen sie folgenreicher. Sie weisen – allein durch Verschriftlichung – auf Konflikte hin, die von den Beteiligten in ausschließlich mündlichen Debatten leichter über- oder heruntergespielt werden können. Sie bewirken substantiellere Debatten, weil verschriftlichte Vorlagen von den Beteiligten ernst genommen und in ihrer Bedeutung für die eigene Aufstellung hoch – manchmal auch zu hoch – eingeschätzt werden. Dabei haben, wie immer, die Verfasser:innen solche Texte den Vorteil der schreibenden Vorfestlegung (»Wer schreibt, der bleibt«). Geschriebenes bindet. Das wissen alle. Dabei sind die Gefahren niedergelegter Strategiepapiere keineswegs gering. Stets droht die Streuung nach außen – parteiintern oder sogar extern – durch »undichte Stellen« im Entscheidungszentrum, sei es um innerparteiliche Debatten zu beeinflussen oder gar über Öffentlichkeit Wirkung zu erzielen. Das kann im schlechtesten Fall sogar die politischen Wettbewerber:innen über eigentlich interne strategische Kalkulationen der Partei aufklären – und entsprechende Gegenstrategien initiieren. Ein zweites Problem von Verschriftlichungen ist ihre Wirkung im Sinne einer überprüfbaren Festlegung, die politische Akteure im Innenleben von Parteien oft aufgrund der sich daraus ergebenden Rechenschafts- und Verantwortungspflichten lieber vermeiden wollen.

Macht des ersten Wortes. Eine dritte funktionale Praktik der strategischen Wahlkampfführung basiert auf asymmetrischen Machtverhältnissen der Kommunikation innerhalb des strategischen Wahlkampfzentrums. Es ist eingeübt, dass die wichtigsten der wichtigen Schlüsselakteure im Entscheidungsgremium nach der Präsentation von Analysen, Ideen, Konzepten als erstes das Wort ergreifen, um mit ihren Statements den Pfad der weiteren Diskussion und die spätere Entscheidung vorzustrukturieren. Das gelingt ihnen sehr oft. Dabei ist es im Übrigen egal, wie nicht-hierarchisch, vermeintlich egalitär der kulturell eingeübte Habitus des Gesamtkollektivs ist, die Macht des ersten Wortes der Spitzenakteure wirkt in allen Parteien. Die nachfolgenden Debatten orientieren sich regelmäßig an den von den Führungsakteuren geäußerten Einschätzungen und den mit ihren Wortbeiträgen intendierten (Vor-)Festlegungen. Schwierig wird es nur, wenn die wichtigsten Zentralfiguren gegenläufige Positionen vertreten. Dann kann diese strategisch funktionale Praktik ihre kollektiven Handlungsvorteile nicht hervorbringen. Eher selten passiert ein realer Fall wie dieser: Alle Wortbeiträge machen zu einem Entwurf eines Wahlprogramms vorsichtige Kleinstanmerkungen zu einzelnen Positionen und Formulierungen, bis ein externes Statement – ganz unvorhergesehen – plötzlich »alle Dämme brechen« lässt und der vorgelegte Entwurf in

wichtigen Teilen in Grund und Boden kritisiert wird. Normal ist der Verlauf, dass Ton der Diskussion und spätere Entscheidung mit der Erste-Worte-Macht durch die Führung gesetzt sind.

Neben den funktionalen Praktiken, die der Strategieentwicklung und -anwendung förderlich sind, existieren selbstverständlich auch dysfunktionale Praktiken, die mikropolitische Hürden der internen Strategieberatung und Entscheidungsfindung aufbauen. Zwei von ihnen sind aus der Perspektive langjähriger Beobachtung besonders signifikant und relevant.

Flucht in Plakatdiskussionen. Ein typisches interaktiv-kommunikatives Muster der Vermeidung ernsthafter und potentiell konfliktträchtiger Strategiediskussionen im Wahlkampfzentrum ist das Abschwenken auf den ausdauernden und intensiven Gedankenaustausch zu Nebensächlichkeiten der Plakatgestaltung. Das Design von Farbnuancen, die grafische Anordnung einzelner Plakatelemente oder die Auswahl geeigneter Fotos der Spitzenakteure können so zu heiß diskutierten Feldern der internen Beratung mutieren. Manchmal geht es sogar so weit, dass die politischen Akteure – sehr zum Leidwesen der Kommunikationsagenturen – selbst anfangen, Entwürfe für Plakate zu kreieren. Allerdings nutzen die Kampagnenagenturen gelegentlich auch selbst Plakatdiskussionen, um ihren eigenen Agenden und Präferenzen durch die Hintertür einzubringen. Schon länger her, aber eben nicht untypisch, ist auch der Fall eines bekannten Wahlkampfstrategen, der die politischen Spitzenkandidaten seiner eigenen Partei mit Personenplakaten von ihnen selbst »beschäftigt« hat, um von der eigentlichen Strategieanlage des Wahlkampfs abzulenken.

Hinausschieben konfliktreicher Entscheidungen. Häufig tangieren Strategiefragen der Kampagne gleichzeitig zentrale interne Machtfragen. Wenn sich die politischen Akteure scheuen, diese Machtkonflikte anzugehen und zu entscheiden, eröffnet sich ein breites Spielfeld mikropolitischer Praktiken, mit denen die Akteure versuchen, den Entscheidungszeitpunkt immer weiter nach hinten zu schieben. Probleme der Terminfindung, das Vorziehen anderer Klärungspunkte oder die penetrante Priorisierung tagespolitischer Aktualität sind Ausdruck solcher mikropolitischen Taktiken der Vermeidung. Das ist für eine strategisch orientierte Steuerung des Wahlkampfs hinderlich. Gerade die personelle Aufstellung des Kollektivs und das Gewicht einzelner Akteure in der Gesamtpräsentation gehören zu den konfliktträchtigsten Machtfragen der Wahlkampfführung. Hier stehen oft die strategisch notwendige, längere Phase einer öffentlichen Profilierung von Spitzenakteuren und der interne Wunsch nach Verschiebung konfliktreicher Entscheidungen in einem unauflösbar scheinenden Widerspruch.

4. Fazit

Dieser Beitrag hat gezeigt, dass zwischen Politischer Strategie und Mikropolitik kein prinzipieller Widerspruch besteht, obwohl sich Ersteres kollektiv und situationsübergreifend konfiguriert, während Letzteres individuell und situativ realisiert wird. Mikropolitik ist integraler Bestandteil jedes strategischen Prozesses, den politische Parteien in Wahlkämpfen initiieren und durchlaufen. Dabei können die mikropolitischen Praktiken der Akteure funktional für die Entwicklung und Anwendung von Strategie sein, wenn sie die Herbeiführung kollektivverbindlicher Orientierungen und Entscheidungen stützen. Allerdings existieren ebenso dysfunktionale Praktiken strategiebezogener Mikropolitik, die die Erarbeitung und Durchsetzung von parteipolitischen Wahlkampfstrategien zum Teil erheblich erschweren. Wesentliche Treiber von mikropolitischen Praktiken, die den Strategieprozess behindern, sind vor allem individuelle Macht und individuelles Machtstreben, die sich gegen die Interessen und die Orientierung des Kollektivzusammenhangs richten.

Als konzeptioneller Zugang demonstriert Mikropolitologie, wie anwender:innenfreundlich und analytisch ertragreich sie für die Untersuchung Politischer Strategie eingesetzt werden kann. Besondere Leistungsfähigkeit zeigt der mikropolitologische Ansatz bei der Spurensuche, wie Interaktionen zwischen Individuen das Kollektivhandeln des Gesamtakteurs formen. Die inneren Verhältnisse der *black box* Kollektivakteur lassen sich auf diese Weise heller ausleuchten. Von den Akteuren eingesetzte Kommunikations- und Interaktionspraktiken wirken für Kollektive strukturbildend und bilden Muster einer typischen Wahlkampfpraxis aus.

In der Praxis anschlussfähig wird ein mikropolitologischer Analysezugang, wenn wahlkämpfende Akteure ihre eigenen Praktiken reflektieren und im Hinblick auf den von ihnen gesteuerten Strategieprozess optimieren. Sie lernen sich dann nicht nur selbst besser kennen, sondern können gleichzeitig auch erfolgreichere Wahlkampfstrateg:innen werden.

Literatur

Biegelbauer, Peter/Grießler, Erich (2009), »Politische Praktiken von MinisterialbeamtInnen im österreichischen Gesetzgebungsprozess«, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 38, H. 1, S. 61–78.

Crozier, Michel/Friedberg, Erhard (1979), *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*, Königstein/Ts.: Athenäum.

Ferris, Gerald R./Russ, Gail S./Fandt, Patricia M. (1989), »Politics in Organizations«, in: Robert A. Giacalone/Paul Rosenfeld (Hg.), *Impression Management in the Organization*, Hillsdale: Erlbaum, S. 143–170.

Gamson, Wiliam A. (1992), *Talking Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Goffman, Erving (1974), *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Boston: Northeastern University Press.

Kacmar, K. Michele/Baron, Robert A. (1999), »Organizational Politics: The State of the Field, Links to Related Processes, and an Agenda for Future Research«, in: *Research in Personnel and Human Resources Management*, Jg. 17, H. 1, S. 1–39.

Korte, Karl-Rudolf/Treibel, Jan (Hg.) (2012), *Wie entscheiden Parteien? Prozesse innerparteilicher Willensbildung in Deutschland*, Zeitschrift für Politikwissenschaft, Sonderheft 2, Baden-Baden: Nomos.

Machnig, Matthias (2002), »Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft«, in: Matthias Machnig (Hg.), *Politik – Medien – Wähler. Wahlkampf im Medienzeitalter*, Opladen: Leske + Budrich, S. 145–152.

Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hg.) (1999), *Policy, Office or Vote? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja/Wiesner, Achim (2003), *Mikro-Policy-Analyse. Ethnographische Politikforschung am Beispiel Hochschulpolitik*, Frankfurt/M.: Campus.

Pritzlaff, Tanja/Nullmeier, Frank (2009), »Zu einer Theorie politischer Praktiken«, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 38, H. 1, S. 7–22.

Raschke, Joachim/Tils, Ralf (2013), *Politische Strategie. Eine Grundlegung*, 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS.

Rüb, Friedbert W. (2022), »Mikropolitologie: Auf dem Weg zu einem neuen Konzept?«, in: Karl-Rudolf Korte/Martin Florack (Hg.), *Handbuch Regierungsforschung*, 2. Auflage, Wiesbaden: Springer (im Erscheinen).

Schmitt-Beck, Rüdiger (1998), »Wähler unter Einfluss. Massenkommunikation, interpersonale Kommunikation und Parteipräferenzen«, in: Ulrich Sarcinelli (Hg.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 297–325.

Schmitt-Beck, Rüdiger (2000), Politische Kommunikation und Wählerverhalten. Ein internationaler Vergleich, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Schoen, Harald (2014), »Wahlkampfforschung«, in: Jürgen W. Falter/Harald Schoen (Hg.), *Handbuch Wahlforschung*, 2., überarb. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, S. 661–728.

Schöne, Helmar (2010), *Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie*, Baden-Baden: Nomos.

Tils, Ralf (2005), *Politische Strategieanalyse. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Tils, Ralf (2011), *Strategische Regierungssteuerung. Schröder und Blair im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Tils, Ralf (2021), »Strategie«, in: Görres Gesellschaft (Hg.), *Staatslexikon*, Bd. 5, 8. Aufl., Freiburg: Herder, S. 827–830.

Treibel, Jan (2022), »Innerparteiliche Entscheidungsprozesse: Interne Machtverhältnisse und Modi der Entscheidungsfindung«, in: Karl-Rudolf Korte/Martin Florack (Hg.), *Handbuch Regierungsforschung*, 2. Auflage, Wiesbaden: Springer (im Erscheinen).

Wagenaar, Hendrik (2004), »›Knowing‹ the Rules: Administrative Work as Practice«, in: Public Administrative Review, Jg. 64, H. 6, S. 643–655.

Wiesendahl, Elmar (2013), »Parteienforschung im Rahmen der Sozialwissenschaften«, in: Oskar Niedermayer (Hg.), *Handbuch Parteienforschung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 13–60.

Willner, Roland (2011), »Micro-politics: An Underestimated Field of Qualitative Research in Political Science«, in: *German Policy Studies*, Jg. 7, H. 3, S. 155–185.

Fokusgruppen in der empirischen Legitimitätsforschung

Achim Hurrelmann

Einleitung

Ein zentraler Aspekt der Transformation von Staatlichkeit in den vergangenen Jahrzehnten ist der von Frank Nullmeier, Anna Geis und Christopher Daase (2012) beschriebene »Aufstieg der Legitimitätspolitik«. Die Diffusion von vormals im Nationalstaat gebündelten politischen Entscheidungskompetenzen durch Internationalisierung, Dezentralisierung und Privatisierung bedeutet, dass sich eine größere Bandbreite von Institutionen als Herrschaftsinstanzen legitimieren muss. Deren Legitimitätspolitik – das Bemühen, das eigene Handeln als legitim auszuweisen – hat in der Politikwissenschaft zu einem neuen Interesse an der empirischen Analyse von Legitimität geführt. Ein Beispiel für diesen Forschungstrend sind die Publikationen zur Legitimität von Nationalstaaten, internationalen Organisationen und ökonomischen Ordnungen, die aus dem von Frank Nullmeier geleiteten Teilprojekt des Bremer Sonderforschungsbereichs »Staatlichkeit im Wandel« hervorgegangen sind (Nullmeier u.a. 2010; Schneider u.a. 2010, 2017). Sie liefern wichtige Beiträge zu einer breiten internationalen Debatte, die sich sowohl mit Legitimationspraktiken von Politik- und Verwaltungsakteuren als auch mit Legitimitätsbewertungen von Herrschaftsunterworfenen befasst (vgl. z.B. Hurrelmann/Schneider 2015; Tallberg u.a. 2018; van Beek 2019).

Die empirische Analyse von Legitimität ist ein analytisch gewinnbringendes, aber methodisch anspruchsvolles Unterfangen (Schmidtke/Schneider 2012). In Studien zur empirischen Legitimitätsforschung dominieren in der jüngeren Vergangenheit neben der Einstellungsforschung auf Basis von Umfragen vor allem Untersuchungen zum öffentlichen Diskurs, die sich auf textanalytische Verfahren stützen. Als Alternative zu diesen Methoden ist aber auch die Analyse von Gruppendiskussionen – sogenannten Fokusgruppen – vorgeschlagen worden (Van Ingelgom 2014; Stanley 2016). In diesem Beitrag möchte ich das Potential von Fokusgruppen in der empirischen Legitimitätsforschung genauer diskutieren. Was können sie leisten und unter welchen Bedingungen stellen sie eine sinnvolle Ergänzung zu den vorherrschenden Ansätzen dar?

Der folgende Text ist wie folgt strukturiert: Der erste Abschnitt definiert das Konzept der Legitimität und diskutiert seine Implikationen für die empirische Forschung. Der zweite Abschnitt gibt einen Überblick über Stärken und Schwächen unterschiedlicher Methoden empirischer Legitimitätsforschung und umreißt auf dieser Basis das Potenzial von Fokusgruppen. Der dritte Abschnitt diskutiert dann detailliert deren Stärken und Schwächen als Methode der Legitimitätsanalyse; er greift dazu auf Erkenntnisse und Beispiele aus meiner eigenen Forschung zurück. Die abschließende Diskussion führt zu konkreten Empfehlungen für Forscher:innen, die Fokusgruppen in der Legitimitätsforschung nutzen möchten.

Was ist empirische Legitimitätsforschung?

Legitimität bedeutet die Anerkennungswürdigkeit von politischer Herrschaft. Wenn wir politische Systeme, Institutionen oder Akteure als legitim bezeichnen, meinen wir damit, dass diese unseren Kriterien für die Rechtmäßigkeit von Herrschaft entsprechen, daher als normativ akzeptabel zu bewerten sind und in der Konsequenz Folgebereitschaft beanspruchen können (Barker 1990; Coicaud 2002; Gilley 2009). Legitimität bezeichnet nach Max Weber (1980 [1922]: 16–20) eine Konstellation, in der soziales Handeln an Vorstellungen von »Geltung«, »Verbindlichkeit« und »Vorbildlichkeit« einer sozialen oder politischen Ordnung orientiert ist. Das Konzept hat nach diesem Verständnis drei Bestandteile: Erstens impliziert Legitimität eine *Bewertung* von Politik (Nullmeier u.a. 2010: 30–34). Zweitens ist diese Bewertung auf die »Kernfrage der Politik« nach der *Rechtfertigung von Herrschaft* und Gründen für die Folgebereitschaft der Bürger:innen bezogen (Crick 1959: 150). Drittens gründet diese Bewertung auf *Werturteilen* über rechtmäßiges Regieren und nicht auf rein instrumentellen Erwägungen oder der Angst vor Sanktionen (Barker 1990: 20–44).

Auf Grundlage dieser Definition lässt sich in der Legitimitätsforschung ein empirisches von einem normativen Forschungsinteresse unterscheiden (Hurrelmann u.a. 2007: 3–8; zu Verknüpfungen beider Perspektiven vgl. Barnickel 2021). Einer *normativen* Herangehensweise geht es darum, Prinzipien für anerkennungswürdige Herrschaft zu definieren und auf dieser Grundlage Herrschaftsordnungen zu bewerten. Forscher:innen sind hier Autor:innen von Legitimitätsbewertungen. Die *empirische* Legitimitätsforschung versucht dagegen, die Legitimitätsbewertungen anderer Personen – etwa von politischen Eliten oder Bürger:innen – nachzuzeichnen. Forscher:innen sind hier Beobachter:innen sozialer Prozesse; sie untersuchen, welche Legitimitätsprinzipien

gesellschaftliche Akteure bei der Bewertung politischer Herrschaft anwenden, wie sie dies tun, und zu welchen Ergebnissen – etwa für die Akzeptanz von Entscheidungen – dies führt. Dieser Beitrag konzentriert sich auf Fragen der empirischen Legitimationsforschung.

Empirische Legitimitätsforschung steht vor der Herausforderung, die Legitimitätsbewertungen gesellschaftlicher Akteure in deren Alltagspraxis zu identifizieren und von anderen, nicht legitimitätsrelevanten Formen sozialen Handelns zu unterscheiden. Diesen Prozess können wir als vierstufiges Verfahren konzipieren (Abbildung 1).

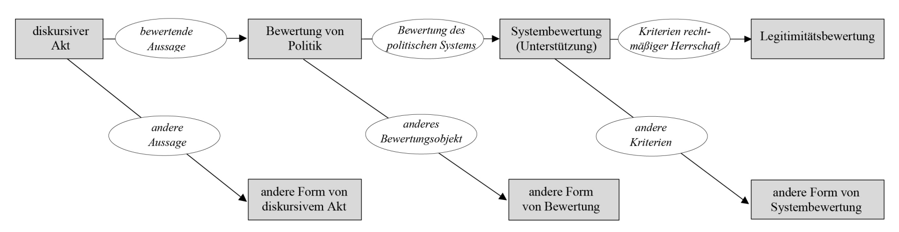


Abbildung 1: Legitimitätsbewertungen im Kontext anderer diskursiver Akte
Quelle: eigene Darstellung

1. Ausgangspunkt und Material jeder empirischen Legitimitätsanalyse ist ein *diskursiver Akt*, eine Form sozialen Handelns, die eine politische Aussage transportiert. Legitimität als empirisches Phänomen ist kein inhärentes Charakteristikum politischer Herrschaft, sondern eine gesellschaftliche Konstruktion. Empirische Legitimitätsforschung kann daher streng genommen nicht Legitimität, sondern nur Prozesse der Legitimation bzw. Delegitimation von Herrschaft untersuchen (Barker 2001: 1–29). Solche Legitimationsprozesse erfolgen sowohl »top-down« durch Machthaber:innen, die versuchen, die Rechtmäßigkeit der eigenen Herrschaft zu untermauern, als auch »bottom-up« durch Herrschaftsunterworfene, die ihre eigenen Bewertungen der Rechtmäßigkeit von Herrschaft konstruieren. Für die Forschung sind Legitimationsprozesse nur als diskursive Akte fassbar. Der Begriff diskursiver Akt ist dabei in einem weiten Sinn zu verstehen; er kann beispielsweise öffentliche Statements von Regierungsakteuren, Antworten von Befragten in einer Meinungsumfrage, Kommentare in Zeitungen bzw. sozialen Medien oder auch politisches Verhalten wie die Teilnahme an Protesten umfassen (vgl. hierzu auch die *Political Claims Analysis* bei Koopmans/Statham 1999). Verschiedene Methoden empirischer Legitimationsanalyse arbeiten mit unterschiedlichen Arten von diskursivem Material, ihr Forschungsziel liegt jedoch jeweils in der Erfassung der politischen Aussagen, die dieses Material transportiert.

2. In einem zweiten Schritt müssen sich Legitimitätsforscher:innen die Frage stellen, ob der untersuchte diskursive Akt tatsächlich eine *bewertende Aussage* enthält. Wie oben ausgeführt, impliziert das Legitimitätskonzept eine solche Bewertung – aber nicht alle politikbezogenen diskursiven Akte haben eine bewertende Komponente. Sie können stattdessen politische Realitäten beschreiben, Vorhersagen machen oder politische Forderungen stellen. Wenn eine Bewertung vorliegt, kann diese ausdrücklich formuliert sein, sie kann aber auch mittels symbolischer Mechanismen erfolgen; zu denken ist hier beispielsweise an die Selbst-Legitimierung von Regierenden durch Inszenierung öffentlicher Auftritte oder an die symbolische Auf- oder Abwertung von Repräsentant:innen anderer Staaten in der Diplomatie (Barker 2001: 41–88). Politische Aussagen, die keine klar erkennbare ausdrückliche oder symbolische Bewertung transportieren, sollten nicht in eine Legitimitätsanalyse einbezogen werden.
3. In einem dritten Schritt ist zu ermitteln, ob die in einem diskursiven Akt ausgedrückte Bewertung sich auf das untersuchte *politische System und seine Kerninstitutionen* bezieht. Legitimität bedeutet, dass die Frage nach der Anerkennungswürdigkeit politischer Herrschaft bzw. den Gründen für Herrschaftsakzeptanz explizit oder implizit aufgeworfen wird. Legitimitätsbewertungen sind daher Bewertungen auf der Systemebene. Die Mehrheit von Bewertungen im politischen Diskurs bezieht sich dagegen – abgesehen von akuten Krisensituationen – auf weniger grundsätzliche Bewertungsobjekte, etwa gegenwärtig diskutierte Policies oder derzeitige Inhaber:innen von Regierungsämtern. Eine der zentralen Fragen empirischer Legitimitätsforschung ist vor diesem Hintergrund, unter welchen Bedingungen Bewertungen von Policies und politischem Personal in Legitimitätsbewertungen umschlagen (Schneider u.a. 2010: 58–68; Hurrelmann/Wagner 2020). Eine Antwort auf diese Frage erfordert eine klare Differenzierung zwischen unterschiedlichen Bewertungsobjekten.
4. In einem vierten Schritt muss empirische Legitimitätsforschung schließlich die verwendeten Bewertungskriterien in den Blick nehmen. Legitimität ist nicht konzeptionell an spezifische Kriterien (etwa Demokratie oder Rechtsstaatlichkeit) gebunden, doch lässt sich von Legitimität nur sprechen, wenn die Bewertung auf *Prinzipien rechtmäßiger Herrschaft* beruht (Barker 1990: 20–44). Dies unterscheidet Legitimität vom weiter gefassten Begriff der Unterstützung für ein politisches Systems. Unterstützung umfasst nach David Easton (1965, 1975) sowohl »spezifische Unterstützung«, die als Gegenleistung für konkrete Leistungen (bzw. Sanktionen) des politischen Systems gewährt wird, als auch »diffuse Unterstützung«, die unabhängig von solchen Leistungen ist. Legitimität fällt in den Bereich der diffusen Unterstützung. Dies

bedeutet nicht, dass »output-orientierte« Faktoren für Legitimität irrelevant sind. Legitimität kann auf Output-Kriterien beruhen, wenn es sich bei diesen um verallgemeinerbare Prinzipien gerechtfertigten Regierens handelt (»Ich unterstütze den Staat, weil er das Wirtschaftswachstum fördert.«). Sie wird jedoch nicht durch Bewertungen konstituiert, die ausschließlich auf instrumentellen Erwägungen beruhen (»Ich unterstütze den Staat, weil ich sonst eingesperrt werde.«).

Dieses vierstufige Schema kann als Anleitung für empirische Legitimitätsforschung dienen; es hilft auch, den Forschungsstrang von verwandten Analyseansätzen abzugrenzen. Beispielsweise untersucht die Forschung zur *Politisierung* – etwa die zahlreichen im vergangenen Jahrzehnt erschienenen Studien zur EU oder zu internationalen Organisationen (Zürn/Ecker-Ehrhardt 2013; Hutter u.a. 2016) – ebenfalls politikbezogene diskursive Akte und bemisst auf deren Grundlage, wie salient und kontrovers bestimmte Institutionen oder Politikbereiche im politischen Diskurs sind. Im Gegensatz zur Legitimitätsforschung beschränkt sich die Politisierungsforschung aber nicht auf diskursive Akte mit bewertendem Charakter. Forschung zur *politischen Rechtfertigung* (Boltanski/Thévenot 2006; Abulof/Kornprobst 2017) konzentriert sich wie die Legitimitätsforschung auf Bewertungen, betrachtet aber eine größere Spannbreite von Bewertungsobjekten, indem sie etwa Diskurse über Alltagspolitik und Policy-Making mit einbezieht (vgl. zum Konzept der Bewertungsanalyse Schmidtke/Nullmeier 2011). Forschung zur *politischen Kultur* bezieht sich wie die Legitimitätsforschung häufig auf Bewertungen des politischen Systems (Westle/Gabriel 2009; Norris 2011); die meisten Studien in diesem Feld greifen jedoch auf das breitere Konzept der politischen Unterstützung im Sinne Eastons zurück. Empirische Legitimitätsanalyse analysiert im Vergleich zu diesen Ansätzen eine engere Auswahl diskursiver Akte. Grund für diese Schwerpunktsetzung ist die angenommene Kopplung von Legitimität und politischer Folgebereitschaft. Sie macht Legitimität zu einer besonders verlässlichen Form von Systemunterstützung, bei der davon auszugehen ist, dass sie von politischen Alltagskontroversen, negativen Einschätzungen bestimmter Akteure oder Kritik an einzelnen Policies nicht ohne Weiteres in Frage gestellt wird.

Wie lässt sich Legitimität empirisch untersuchen?

Auf Basis der nun entwickelten Konzeption empirischer Legitimitätsforschung können wir in einem zweiten Schritt Methoden in diesem Forschungsfeld in

den Blick nehmen. Dabei zeigt sich, wie schwierig es ist, das komplexe Konzept der Legitimität mit den Mitteln der empirischen Sozialforschung angemessen zu operationalisieren. Wie bereits erwähnt, untersuchen einzelne Methoden empirischer Legitimitätsforschung jeweils unterschiedliche Arten von diskursivem Material. Jede dieser Methoden hat bestimmte Stärken und Schwächen, wenn es darum geht, Legitimität empirisch zu erfassen. Die folgende Diskussion konzentriert sich auf die im vergangenen Jahrzehnt vorherrschenden Ansätze – Einstellungsforschung auf Basis von Umfragen und Studien zum öffentlichen Diskurs mittels Textanalyse – und definiert auf dieser Grundlage den potenziellen Mehrwert von fokusgruppenbasierter Forschung (für eine umfassendere Methodendiskussion vgl. Schmidtke/Schneider 2012).

Einstellungsforschung als Methode der Legitimitätsanalyse zielt darauf ab, die Legitimitätsbewertungen der untersuchten Personen durch Meinungsumfragen zu erheben (Westle 2007; Gilley 2009; Fuchs/Escher 2015; van Beek 2019). Dieser Ansatz hat eine Reihe offensichtlicher Vorteile: Meinungsumfragen können die Bevölkerung repräsentativ abbilden. Etablierte Umfrageinstrumente wie der World Values Survey oder das Eurobarometer garantieren eine verlässliche Datengrundlage. Umfragedaten erlauben Vergleiche zwischen Untersuchungseinheiten sowie im Zeitverlauf. Mit Hilfe statistischer Methoden lassen sich Korrelationen zwischen Legitimitätsbewertungen und anderen Variablen ermitteln.

Die Umfrageforschung zur Legitimität steht jedoch vor zwei Problemen. Erstens muss sie mit diskursiven Akten arbeiten, die von der Methode selbst erzeugt werden, indem die Befragten aufgefordert werden, ein politisches System oder seine Institutionen zu bewerten. Sie kann daher nicht ermitteln, wie intensiv sich die Befragten tatsächlich mit der Legitimität des jeweiligen Bewertungsobjekts befassen und nach welchen Kriterien sie Legitimitätsbewertungen in ihrem eigenen sozialen Umfeld vornehmen. Zweitens fehlen in vielen etablierten Umfragen gute Indikatoren, die Legitimität im Sinne einer grundsätzlichen und prinzipiengeleiteten Bewertung des politischen Systems abbilden. Die meisten Einstellungsforscher:innen, die mit dem Konzept der Legitimität arbeiten, beziehen sich auf Indikatoren, die die Zustimmung der Befragten zu bestimmten Werten, den Grad ihrer Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie oder ihr Vertrauen in politische Institutionen messen. Keiner dieser Indikatoren ist aber in unproblematischer Weise deckungsgleich mit dem Konzept der Legitimität. Beispielsweise ist denkbar, dass Bürger:innen mit der Funktionsweise der Demokratie in einem politischen System unzufrieden sind, ohne an der grundsätzlichen Anerkennungswürdigkeit dieses Systems zu zweifeln. Angesichts dieser Schwierigkeiten bevorzugen es viele Einstellungsforscher:innen, ihre Untersuchungen unter Rückgriff auf das breitere Konzept der Unterstützung im Eastonschen Sinne anzulegen.

Eine zweite Gruppe von Ansätzen, die die empirische Legitimitätsforschung im vergangenen Jahrzehnt geprägt haben, sind Untersuchungen zum *öffentlichen Diskurs* mit Methoden der quantitativen oder qualitativen Textanalyse. Das in diesem Ansatz untersuchte Material ist vielfältig; es umfasst zum Beispiel offizielle Verlautbarungen von Regierungen bzw. Sekretariaten internationaler Organisationen (Schrag Sternberg 2013; Dingwerth u.a. 2019), Parlamentsdebatten und politische Reden (Barnickel 2019), Medienberichterstattung (Nullmeier u.a. 2010; Schneider u.a. 2010, 2017) oder Posts in sozialen Medien (de Wilde u.a. 2013). Im Vergleich zur Umfrageforschung haben diese textbasierten Ansätze den Vorteil, dass sie sich auf Daten stützen, die in »natürlichen« sozialen Interaktionen gewonnen werden. Sie können somit nachzeichnen, welche Konstruktionen von Legitimität den öffentlichen Diskurs prägen. Die Textanalyse hat auch das Potenzial, sich gezielt auf die verwendeten Begründungskriterien zu konzentrieren und somit Legitimität von anderen Formen politischer Unterstützung abzugrenzen; ebenso kann sie sprachliche Aspekte (z.B. Metaphorik) in den Mittelpunkt der Analyse rücken.

Forscher:innen, die eine solche Textanalyse des öffentlichen Diskurses vornehmen, stehen jedoch ebenfalls vor einer Reihe von Herausforderungen. Erstens sind Auswahl und Analyse des Textmaterials arbeitsintensiv, was die Anwendung des Ansatzes für groß angelegte vergleichende Projekt erschwert. Zweitens sind die Texte nicht immer klar genug, um Legitimitätsbewertungen gemäß des oben diskutierten Schemas eindeutig identifizieren zu können. Grenzen zwischen Bewertungen und politischen Vorschlägen oder zwischen system- und policy-bezogenen Aussagen können in der Alltagssprache verschwimmen. Drittens ist zu berücksichtigen, dass das Textmaterial zum öffentlichen Diskurs, das sich mit textanalytischen Methoden untersuchen lässt, mit wenigen Ausnahmen (etwa bestimmten Online-Posts) nur den Diskurs politischer Eliten widerspiegelt. Diese Ansätze liefern somit gute Einblicke in die Legitimationskonstruktionen von Politiker:innen und Bürokrat:innen, reflektieren auch deren Kritik durch Journalist:innen oder andere professionelle Beobachter:innen von Politik, aber sie bilden nicht die Legitimitätsbewertungen der breiten Bevölkerung ab.

Diese letzte Erkenntnis bildet eine der Hauptmotivationen für die Hinwendung zu *Fokusgruppen* als Methode der Legitimitätsforschung. Fokusgruppen sind gezielt zusammengestellte Kleingruppen mit 8–10 Personen, zwischen denen eine Diskussion über ein für die jeweilige Untersuchung relevantes Thema angestoßen wird (Barbour 2007; Morgan 2019). Für die Legitimitätsforschung sind sie interessant, weil sie Einblicke in diskursive Prozesse ermöglichen, mittels derer politische Laien – Bürger:innen ohne professionelles Interesse an Politik – Legitimitätsbewertungen formulieren (Van Ingelgom 2014: 81–106; Stanley 2016). Wie in der Umfrageforschung handelt es sich bei den untersuchten Bewertungen

um Konstrukte des Forschungsprozesses – ohne die Fokusgruppe würden die Beteiligten die entsprechende Bewertung nicht in dieser Form vornehmen. Die Fokusgruppe lässt sich jedoch so strukturieren, dass Legitimitätsbewertungen nur angeregt und nicht »abgefragt« werden, sodass Forscher:innen – ähnlich wie bei der Textanalyse öffentlichen Diskurses – die Konstruktionslogik solcher Bewertungen nachvollziehen können. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Analyse von Interaktionen zwischen den Beteiligten.[1] Auf diese Weise lässt sich feststellen, welche Legitimationsobjekte von den Gruppenmitgliedern häufig bewertet werden und welche unberücksichtigt bleiben, welche Kriterien Anwendung finden, und mit Hilfe welches Vokabulars Bewertungen formuliert werden. Fokusgruppen füllen somit eine Lücke zwischen der Einstellungsforschung und der Analyse öffentlicher Diskurse; sie sind attraktiv, weil sie versprechen, die diskursive Konstruktion von Legitimität außerhalb von Elitenkontexten erforschbar zu machen.

Was können Fokusgruppen in der Legitimitätsforschung leisten – und was nicht?

Der Einsatz von Fokusgruppen in der empirischen Legitimitätsforschung ist somit als Erweiterung des methodischen Instrumentariums dieser Forschungsrichtung grundsätzlich vielversprechend. Gleichzeitig müssen sich Legitimitätsforscher:innen jedoch bewusst sein, wo genau der analytische Mehrwert dieses Instruments liegt und welche Herausforderungen es mit sich bringt. Um den potenziellen Erkenntnisgewinn durch Fokusgruppen genauer zu bestimmen, möchte ich im Folgenden auf Einsichten aus der Verwendung von Fokusgruppen in meiner eigenen Forschung zur europäischen Integration (Hurrelmann u.a. 2015; Baglioni/Hurrelmann 2016), aber auch auf andere fokusgruppenbasierte Studien zu legitimitätsrelevanten Themen zurückgreifen (White 2011; Duchesne u.a. 2013; Van Ingelgom 2014; Stanley 2014, 2016).

Die wichtigste Maxime für die Verwendung von Fokusgruppen in der Legitimitätsforschung ist leicht zu umreißen: Es kommt darauf an, sie so zu nutzen, dass ihre spezifischen Stärken – insbesondere die Gewinnung von Einblicken in Prozesse der interpersonellen Legitimitätskonstruktion – in den Mittelpunkt der Analyse rücken, sie aber zugleich nicht mit Erwartungen zu belasten, die andere Methoden besser einlösen können. Wenden wir uns zunächst dem ersten Teil die-

1 Fokusgruppen lassen sich – ähnlich wie Umfragen – mit experimenteller Forschung kombinieren, indem Gruppen gezielt bestimmten Stimuli ausgesetzt werden (z.B. Lektüre von Informationsmaterial oder Betrachtung von Bildern). Die Diskussion in diesem Kapitel beschränkt sich jedoch auf das »Basismodell« von Fokusgruppen ohne eine solche experimentelle Komponente.

ser Maxime zu. Fokusgruppen sind im Gegensatz zu den anderen hier diskutierten Methoden der Legitimitätsforschung in der Lage, ein Schlaglicht auf die kommunikativen Interaktionen zu werfen, die der Konstruktion von Legitimitätsbewertungen durch die Bürger:innen zugrunde liegen. Dies eröffnet eine Reihe von wichtigen Erkenntnissen.

Ein erster Aspekt ist die Bedeutung von *politischem Wissen* im Kontext von Legitimitätsbewertungen. Weder die Einstellungsforschung zur Legitimität noch die Untersuchung von öffentlichem Legitimitätsdiskursen hat diesem Aspekt bisher eine größere Bedeutung zugewiesen. Dagegen betonen Studien auf Basis von Fokusgruppen nahezu einhellig, wie stark Legitimitätsbewertungen von dem – objektiven und subjektiven – Wissen ihrer Autor:innen geprägt sind (Baglioni/Hurrelmann 2016; Stanley 2016). Die Bedeutung von Wissensproduktion im Legitimationsprozess wird deutlich im folgenden Ausschnitt aus einer Fokusgruppe zur europäischen Integration (Beispiel 1).

Mike:	We have to remember as well that a handful of people have to decide all these laws, what's it called?
Robert:	European rights? Court of European…
Mike:	No, no, where they actually make the decisions in the House.
Robert:	Strasbourg.
Mike:	Strasbourg. These people in Strasbourg, they actually have all the monopolies for making all the rules and regulations; the bottom line is, they actually control and tell all the countries what to do. The idea is good, but in practice it doesn't work.
Robert:	But you see, I feel, like, helplessness, because I don't see anything that we could do about it. They seem to impose all these things on us, and we can't do anything, it's just a kind of despair.

Beispiel 1: Fokusgruppe in London, Dezember 2010

Besonders interessant ist an diesem Beispiel, wie die Beteiligten durch das Zusammenfügen individueller Teilinformationen ein (höchst inakkurates) Gesamtbild der EU entwerfen, das dann Grundlage ihrer Legitimitätsbewertung ist. Es geht hier, mit anderen Worten, nicht nur um die Anwendung von Legitimitätskriterien auf ein vorgegebenes Legitimationsobjekt, sondern um die diskursive Konstruktion des Legitimationsobjekts selbst. Dieser Prozess ist geprägt durch die objektiven Wissensmängel der Beteiligten, zum Teil aber auch durch ihre subjektive Einsicht in diese Wissensmängel, die das beschriebene Gefühl der Hilflosigkeit im Umgang mit der EU noch verstärkt (vgl. hierzu Baglioni/Hurrelmann 2016). Das Beispiel verdeutlicht, wie mit Fokusgruppen die Bedeutung von Wissen bei der Herstellung politischer Legitimität untersucht werden kann.

Ein zweiter Aspekt empirischer Legitimität, auf den fokusgruppenbasierte Forschung ein Schlaglicht wirft, ist das *Zusammenspiel zwischen Legitimitätsbewer-*

tungen und Identitätsdefinitionen der Bewertenden. Auf diesen Zusammenhang hat Rodney Barker (2001: 111–117) in seinen Überlegungen zur Selbst-Legitimation von Herrschaft nachdrücklich hingewiesen, in der empirischen Legitimitätsforschung hat er jedoch bislang eine eher untergeordnete Rolle gespielt. Beiträge zur Einstellungsforschung zeigen Korrelationen zwischen kollektiven Identitäten und Legitimitätsbewertungen auf (Fuchs/Escher 2015), beschränken sich dabei aber zumeist auf territorial definierte Identitäten. Fokusgruppen erlauben eine vielschichtigere Analyse (White 2011; Stanley 2014). Dies wird im folgenden Ausschnitt deutlich (Beispiel 2).

Moderator:	Welche Bedeutung hat für Sie persönlich die österreichische Mitgliedschaft in der EU? Wo sehen Sie sich davon betroffen?
Susanne:	Also ich muss sagen, ich bin dagegen. Ich hab‹ auch dagegen gestimmt. Ich bin kein Freund der EU, und auch in meinem Berufsleben sehe ich das hautnah, sie hat für Österreich meiner Meinung nach mehr Nachteile gebracht wie Vorteile. Ich sehe keine davon. Wir sind ein schönes Land, wir haben alles selbst, wir könnten autark leben. Und meiner Meinung nach haben wir nur Nachteile.
Ulrike:	Also, ich hab‹ mich sehr gefreut, ich war mit einem Franzosen verheiratet und ich hab‹ mich da sehr viel herumbewegt und das war sehr angenehm, also diese einheitliche Währung. Und auch jetzt hab‹ ich das ganz gern, wenn ich im Internet schau'n kann, was das im deutschen Raum kostet, und auch so Vergleichswerte hab.
Susanne:	Zu dem Thema muss ich sagen, das seh‹ ich nicht unbedingt als eins, also als Paket, das könnten wir auch extra haben.
Thomas:	Ja, da bin ich auch der Meinung.
Moderator:	Also den Euro ohne EU-Mitgliedschaft?
Susanne:	Genau.
Iris:	Ja, der Euro ist schon bequem natürlich. [...]
Moderator:	Abgesehen von wirtschaftlichen Effekten, fühlen Sie sich durch die Mitgliedschaft in der EU positiv oder negativ beeinflusst?
Jens:	Ich würde sagen, das sind immer so emotionale Stiche, die man bekommt. Krümmungsradien von Gurken, als ob die immer alles da oben bestimmen wollen, wo man sich als Kleiner immer denkt, was soll das überhaupt, und was wird als nächstes kommen? Überlegen Sie nur, diese zwei, Brüssel und Straßburg, wo die immer hin- und herpilgern, zweimal im Monat, und dann die ganzen Zulagen, die die haben...

Beispiel 2: Fokusgruppe in Wien, Dezember 2010

In diesem Beispiel nehmen drei Gruppenmitglieder die Frage nach der österreichischen EU-Mitgliedschaft zum Anlass, um Aussagen zur kollektiven Identität der Österreicher:innen (Susanne) oder zu ihrer individuellen Identität als

Kosmopolitin (Ulrike) bzw. »kleiner Mann« (Jens) zu machen. Diese Identitätskonstruktionen beeinflussen jeweils ihre EU-bezogenen Bewertungen. Auffällig ist, dass Ulrikes Vorschlag einer in erster Linie ökonomisch begründeten Identität (transnationale Konsumentin) zwar Zustimmung bei den anderen Gruppenmitgliedern findet, sich aber nur in einer policy-bezogenen Bewertung des Euro niederschlägt, die von einigen Beteiligten sogar ausdrücklich von der systemischen Bewertung der EU abgekoppelt wird. Dagegen führen die stärker kulturell aufgeladenen Identitätsentwürfe von Susanne und Jens (Österreich versus EU, »kleiner Mann« versus »die da oben«) unmittelbar zu Legitimitätsbewertungen der EU. Fokusgruppen können eine geeignete Grundlage bieten, um solche Zusammenhänge genauer zu erforschen.

Ein dritter Aspekt empirischer Legitimität, den fokusgruppenbasierte Forschung aufzeigen kann, ist die *Ambiguität vieler Legitimitätsbewertungen*. In Gruppendiskussionen zeigt sich, dass die Beteiligten oft keine klaren oder widerspruchsfreien Positionen entwickeln (Duchesne u.a. 2013; Van Ingelgom 2014). Dies kann ein Ergebnis dessen sein, dass sich Legitimitätsbewertungen durch die Interaktion mit anderen Gruppenmitgliedern verschieben. Es liegt aber häufig auch daran, dass die Beteiligten ihre unterschiedlichen Eindrücke und Bewertungen nicht in rationalistischer Manier zu einem Gesamturteil integrieren. Dies zeigt sich im folgenden Ausschnitt (Beispiel 3).

In diesem Beispiel beginnt der dominante Sprecher (Karl-Heinz) mit einer legitimierenden Aussage zur EU, die an Deutlichkeit wenig zu wünschen übriglässt (»total top, soll auch sein«). Die Summe seiner weiteren Aussagen, angestachelt zum Teil durch die Kommentare der anderen Gruppenmitglieder, scheint jedoch die Grundlage der EU – Kooperation und Solidarität zwischen unterschiedlichen Staaten – so fundamental in Frage zu stellen, dass an seiner positiven Legitimitätsbewertung der EU insgesamt durchaus Zweifel bestehen können. Empirische Legitimitätsforschung sollte nicht versuchen, solche Ambiguitäten durch binäre Klassifizierungen und die Herstellung scheinbarer Eindeutigkeit zu überdecken. Ebenso wie die beiden vorangegangenen Einsichten – die Bedeutung von Wissen und die Verknüpfung von Legitimität und Identität – unterstreichen sie vielmehr ein starkes Element der Kontingenz in Legitimationsbewertungen von Bürger:innen, welches sich politische Eliten im Legitimationsdiskurs durch gezielte Framing- oder auch Manipulationsstrategien zunutze machen können (Atikcan u.a. 2020). Es ist anzunehmen, dass diese Kontingenz im Falle von Legitimitätsbewertungen relativ neuartiger Organisationen wie der EU höher ist als bei etablierteren Legitimationsobjekten wie Nationalstaaten; diese Frage ist jedoch nach meiner Kenntnis bisher nicht systematisch auf Grundlage von Fokusgruppen untersucht worden.

Moderator:	Haben Sie den Eindruck, dass die Wirtschaftskrise von den verantwortlichen Politikern ganz gut gemanagt worden ist?
Karl-Heinz:	Nee, völlig falsch. Also was da abgelaufen ist, das hätte jeder Trottel anders machen können. Also wenn ich da hingehe – ich hab‹ nichts gegen das vereinte Europa, find ich total top, soll auch sein – aber wenn ich da verschiedene Länder, arme und reiche, in einen Topf schmeiße, dann muss es so kommen. Und es kann nicht sein, dass *wir* ewig nur geradestehen. Das kann so nicht weitergehen, sonst gehen wir zum Schluss alle mit fliegenden Fahnen unter. […]
Jürgen:	Es wird ja noch schlimmer, ich mein, wir nehmen ja immer noch mehr Ärmere dazu auf, wie jetzt gerade Bulgarien und Rumänien. Um Gottes Willen, das sind doch Hungerländer! Was soll da passieren? Da ist Korruption an der Tagesordnung, da ist Armut ohne Ende, und wir sagen, kommt alle her. Wer soll denn das bezahlen? Das ist ja das ganze Problem. Na klar, wir Deutsche, logischerweise, weil wir ja die Hauptzahler sind. Aber ich kann nicht… Ich mein, man kann ein, zwei Kranke vielleicht mitnehmen in so einer Gemeinschaft, aber wir haben ja noch andere Kranke.
Ingrid:	Das müsste vorher geprüft werden, bevor so eine Aufnahme passiert.
Manuel:	Aber es ist ja nicht so, dass Deutschland nicht davon profitieren würde. Die armen, die vermeintlich armen Länder werden von den Ratingagenturen runtergestuft und dadurch kommen dann Länder wie Deutschland sehr günstig an Kredite. […]
Karl-Heinz:	Na ja, aber das Thema ist doch, ganz kurz, dass wir wahnsinnig viel Zuwanderung haben aus armen Ländern. Und da versteh‹ ich das auch nicht von der Regierung, wenn ich diese Leute dann hier unterstützen muss. […] Genau wie nach Griechenland, da haben sie Geld reingedonnert bis zum Abwinken, aber da mal 'ne Anleitung [zu geben], wie man das Geld zusammenhält, das haben sie nicht geschafft.

Beispiel 3: Fokusgruppe in Berlin, Dezember 2013

Auf Grundlage dieses knappen Überblicks lässt sich festhalten, dass Fokusgruppen einen wichtigen Beitrag zur empirischen Legitimitätsforschung leisten können, der einen klaren Mehrwert gegenüber anderen Methoden bedeutet. Es ist jedoch wichtig, auch auf den zweiten Teil der oben entwickelten Maxime zurückzukommen, der darauf hinweist, dass Fokusgruppen nicht mit Erwartungen belastet werden sollten, die andere Methoden besser einlösen können. Natürlich haben Fokusgruppen – wie alle Forschungsmethoden – ihre eigenen *Probleme und Schwächen*. Drei sind in unserem Zusammenhang besonders wichtig: Erstens liefern Fokusgruppen, im Unterschied insbesondere zu Meinungsumfragen, kein repräsentatives Abbild der Bevölkerung. Zwar können Forscher:innen versuchen, demographische Kriterien bei der Gruppenzusammensetzung zu berücksichtigen (sogenanntes theoretisches Sampling). Dies führt jedoch nur zu typologischer Diversität und nicht zu statistischer Repräsentativität (Bar-

bour 2007: 58–73). Forscher:innen sollten daher bei der Generalisierung ihrer Ergebnisse zurückhaltend sein. Zweitens ist es wichtig, Prozesse der Gruppendynamik zu berücksichtigen (Barbour 2007: 130–144). In Fokusgruppen besteht die Gefahr, dass einzelne Teilnehmer:innen die Diskussion dominieren und Minderheitenpositionen marginalisiert werden. In Anbetracht dieser Gruppendynamik verbietet sich eine individualisiernde und quantifizierende Analyse von Fokusgruppen, zum Beispiel die Errechnung von Korrelationen zwischen dem Geschlecht von Gruppenmitgliedern und dem Tenor ihrer Legitimitätsbewertungen. Auch bei der qualitativen Analyse ist es wichtig, individuelle Aussagen nicht losgelöst vom Gesprächskontext zu analysieren und Überinterpretationen eines scheinbaren Gruppen-Konsenses zu vermeiden. Ein dritter Problembereich betrifft den Einfluss der Forscher:innen auf die Diskussion (Morgan 2019: 77–90). Die Moderation der Gruppe durch eine über die Forschungsziele informierte Person ist hilfreich, um das Gespräch auf forschungsrelevante Themen zu lenken. Sie bietet auch die Möglichkeit, Gruppenmitglieder zur Erläuterung unklarer Aussagen aufzufordern (vgl. Beispiel 2). Andererseits besteht jedoch die Gefahr, dass Moderator:innen unbewusst ihre eigenen Perspektiven und Relevanzkriterien bevorzugen und damit die Ergebnisse der Diskussion prägen. Dieses Problem ist nicht vollständig vermeidbar, es muss jedoch bei der Konzeption und Auswertung von Fokusgruppen bedacht werden. Insgesamt unterstreichen diese Überlegungen, dass Fokusgruppen ein Instrument qualitativer Forschung sind, das dann am leistungsfähigsten ist, wenn es nach den Maßstäben dieser Forschungsrichtung angelegt und interpretiert wird.

Schlussbetrachtung

Empirische Legitimitätsforschung profitiert von einem Methodenpluralismus. Der von Nullmeier, Geis und Daase beschriebene »Aufstieg der Legitimitätspolitik« umfasst eine Vielzahl von Prozessen und Ebenen, die sich mit einem einzelnen Analyseansatz nicht umfassend untersuchen lassen. Wie die Diskussion in diesem Kapitel gezeigt hat, können Fokusgruppen eine wichtige Ergänzung des methodischen Instrumentariums empirischer Legitimitätsforschung darstellen. Ihr Potenzial liegt insbesondere darin, Prozesse der Legitimitätskonstruktion von Bürger:innen zu erfassen, die kein professionelles Interesse an Politik haben. Fokusgruppen versprechen wichtige Erkenntnisse nicht zuletzt über die Bedeutung von politischem Wissen, den Einfluss von Identitätsdefinitionen und die Ambiguität und Kontingenz von Legitimitätsbewertungen. Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert, wenn eine größere Anzahl von Studien

das Instrument als Alternative oder Ergänzung zu den dominierenden Ansätzen empirischer Legitimitätsforschung nutzen würde.

Literatur

Abulof, Uriel/Kornprobst, Markus (2017), »Introduction: The Politics of Public Justification«, in: *Contemporary Politics*, Jg. 23, H. 1, S. 1–18.

Atikcan, Ece Özlem/Nadeau, Richard/Bélanger, Éric (2020), in: *Framing Risky Choices: Brexit and the Dynamics of High-Stakes Referendums*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

Baglioni, Sebastian/Hurrelmann, Achim (2016), »The Eurozone Crisis and Citizen Engagement in EU Affairs«, in: *West European Politics*, Jg. 39, H. 1, S. 104–124.

Barbour, Rosaline (2007), *Doing Focus Groups*, London: SAGE.

Barker, Rodney (1990), *Political Legitimacy and the State*, Oxford: Clarendon Press.

Barker, Rodney (2001), *Legitimating Identities: The Self-presentations of Rulers and Subjects*, Cambridge: Cambridge University Press.

Barnickel, Christiane (2019), *Postdemokratisierung der Legitimationspolitik: Diskursnetzwerke in bundesdeutschen Großen Regierungserklärungen und Aussprachen 1949–2014*, Heidelberg: Springer.

Barnickel, Christiane (2021), »Kritik und Normativität in der (empirischen) Legitimitätsforschung«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 62, H. 1, S. 19–43.

Boltanski, Luc/Thévenot, Laurent (2006), *On Justification: Economies of Worth*, Princeton: Princeton University Press.

Coicaud, Jean-Marc (2002), *Legitimacy and Politics: A Contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility*, Cambridge: Cambridge University Press.

Crick, Bernard (1959), *The American Science of Politics*, London: Routledge.

De Wilde, Pieter/Michailidou, Asimina/Trenz, Hans-Jörg (Hg.) (2013), *Contesting Europe: Exploring Euroscepticism in Online Media Coverage,* Colchester: ECPR Press.

Dingwerth, Klaus/Witt, Antonia/Lehmann, Ina/Reichel, Ellen/Weise, Tobias (2019), *International Organizations under Pressure: Legitimating Global Governance in Challenging Times*, Oxford: Oxford University Press.

Duchesne, Sophie/Frazer, Elizabeth/Haegel, Florence/Van Ingelgom, Virginie (2013), *Citizens‹ Reactions to European Integration Compared: Overlooking Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Easton, David (1965), *A Systems Analysis of Political Life,* New York: Wiley.

Easton, David (1975), »A Re-assessment of the Concept of Political Support«, in: *British Journal of Political Science*, Jg. 5, H. 4, S. 435–457.

Fuchs, Dieter/Escher, Romy (2015), »Is There a Legitimacy Crisis of the European Union?«, in: Achim Hurrelmann/Steffen Schneider (Hg.), *The Legitimacy of Regional Integration in Europe and the Americas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 75–97.

Gilley, Bruce (2009), *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*, New York: Columbia University Press.

Hurrelmann, Achim/Schneider, Steffen/Steffek, Jens (2007), »Introduction: Legitimacy in an Age of Global Politics«, in: Achim Hurrelmann/Steffen Schneider/Jens Steffek (Hg.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 1–16.

Hurrelmann, Achim/Gora, Anna/Wagner, Andrea (2015), »The Politicization of European Integration: More than an Elite Affair?«, in: *Political Studies*, Jg. 63, H. 1, S. 43–59.

Hurrelmann, Achim/Schneider, Steffen (Hg.) (2015), *The Legitimacy of Regional Integration in Europe and the Americas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hurrelmann, Achim/Wagner, Andrea (2020), »Did the Eurozone Crisis Undermine the European Union's Legitimacy? An Analysis of Newspaper Reporting, 2009–2014«, in: *Comparative European Politics*, Jg. 18, H. 5, S. 707–728.

Hutter, Swen/Grande, Edgar/Kriesi, Hanspeter (Hg.) (2016), *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Koopmans, Ruud/Statham, Paul (1999), »Political Claims Analysis: Integrating Protest Event and Political Discourse Approaches«, in: *Mobilization*, Jg. 4, H. 2, S. 203–221.

Morgan, David L. (2019), *Basic and Advanced Focus Groups*, London: SAGE.

Norris, Pippa (2011), *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nullmeier, Frank/Biegoń, Dominika/Gronau, Jennifer/Nonhoff, Martin/Schmidtke, Henning/Schneider, Steffen (2010), *Prekäre Legitimitäten: Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*, Frankfurt/M.: Campus Verlag.

Nullmeier, Frank/Geis, Anna/Daase, Christopher (2012), »Der Aufstieg der Legitimitätspolitik: Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen«, in: *Leviathan*, Jg. 40, Sonderheft 27, S. 11–38.

Schmidtke, Henning/Nullmeier, Frank (2011), »Political Valuation Analysis and the Legitimacy of International Organizations«, in: *German Policy Studies*, Jg. 7, H. 3, S. 117–153.

Schmidtke, Henning/Schneider, Steffen (2021), »Methoden der empirischen Legitimationsforschung: Legitimität als mehrdimensionales Konzept«, in: *Leviathan*, Jg. 40, Sonderheft 27, S. 225–242.

Schneider, Steffen/Hurrelmann, Achim/Krell-Laluhová, Zuzana/Nullmeier, Frank/Wiesner, Achim (2010), *Democracy's Deep Roots: Why the Nation State Remains Legitimate*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Schneider, Steffen/Schmidtke, Henning/Haunss, Sebastian/Gronau, Jennifer (Hg.) (2017), *Capitalism and its Legitimacy in Times of Crisis*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Schrag Sternberg, Claudia (2013), *The Struggle for EU Legitimacy: Public Contestation, 1950–2005*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Stanley, Liam (2014), »We're Reaping What We Sowed‹: Everyday Crisis Narratives and Acquiescence to the Age of Austerity«, in: *New Political Economy*, Jg. 19, H. 6, S. 895–917.

Stanley, Liam (2016), »Using Focus Groups in Political Science and International Relations«, in: *Politics*, Jg. 36, H. 3, S. 236–249.

Tallberg, Jonas/Bäckstrand, Karin/Scholte, Jan Aart (Hg.) (2018), *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences*, Oxford: Oxford University Press.

Van Beek, Ursula (Hg.) (2019), *Democracy under Threat: A Crisis of Legitimacy?*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Van Ingelgom, Virginie (2014), *Integrating Indifference: A Comparative, Qualitative and Quantitative Approach to the Legitimacy of European Integration*, Colchester: ECPR Press.

Weber, Max (1980 [1922]), *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.

Westle, Bettina (2007), »Political Beliefs and Attitudes: Legitimacy in Public Opinion Research«, in: Achim Hurrelmann/Steffen Schneider/Jens Steffek (Hg.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 93–125.

Westle, Bettina/Gabriel, Oscar W. (Hg.) (2009), *Politische Kultur: Eine Einführung*, Baden-Baden: Nomos.

White, Jonathan (2011), *Political Allegiance after European Integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hg.) (2013), *Die Politisierung der Weltpolitik*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Autor:innen

Ruth Abramowski ist Soziologin und Postdoc-Mitarbeiterin an der Universität Bremen. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Gender, Arbeit und vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung.

Dominika Biegón ist Referatsleiterin für europäische und internationale Wirtschaftspolitik beim Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes und Mitglied im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss.

Jörg Bogumil ist Professor für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum. Er forscht im Bereich der Modernisierung des öffentlichen Sektors und befasst sich insbesondere mit dem Implementationsstand und den Wirkungen von Ökonomisierungs- und Partizipationstrends auf öffentliche Verwaltungen.

Katharina Bohnenberger ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozioökonomie der Universität Duisburg-Essen. Ihre Forschungsschwerpunkte sind nachhaltige Sozialpolitik, Suffizienz und sozial-ökologische Transformation.

Magnus Brosig ist Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik in der Abteilung Politikberatung der Arbeitnehmerkammer Bremen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Alterssicherung und Grundsatzfragen der Sozialversicherung.

Hubertus Buchstein ist Professor für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Universität Greifswald. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Demokratietheorien, Entscheidungsprozeduren und Wissenschaftsgeschichte.

Oliver Flügel-Martinsen ist Professor für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Universität Bielefeld. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Demokratietheorie, Geschichte und Denken des Politischen, postmarxistische Gesellschaftstheorie und Ideengeschichte und Gegenwart der Kritik.

Rainer Forst ist Professor für Politische Theorie und Philosophie an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main und Direktor des Forschungszentrums Normative Ordnungen. Seine Forschungsschwerpunkte sind Theorien der Gerechtigkeit, Toleranz und Demokratie sowie des Konstruktivismus nach Kant und Kritische Theorie.

Delia González de Reufels ist Professorin für Geschichte Lateinamerikas an der Universität Bremen. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in der Geschichte der lateinamerikanischen Sozialpolitik, der Geschichte des Militärs in Lateinamerika und der Bevölkerungs- und Migrationsgeschichte.

Karin Gottschall ist Professorin für Soziologie an der Universität Bremen mit Forschungsschwerpunkten in den Bereichen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik, sozialer Dienstleistungen und *gender studies*.

Sebastian Haunss ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Soziale Bewegungen, Netzwerkanalyse, globale Gesundheitspolitik und Computational Social Sciences.

Hubert Heinelt ist Professor für Öffentliche Verwaltung, Staatstätigkeit und Lokale Politikforschung (seit April 2018 formal im Ruhestand). Seine Arbeitsschwerpunkte sind das Regieren in Mehrebenensystemen.

Achim Hurrelmann ist Professor für Politikwissenschaft an der Carleton University in Ottawa, Kanada. Seine Forschung untersucht politische Diskurse zur europäischen Integration mit Schwerpunkt auf Legitimität und Legitimitätspolitik.

Werner Jann ist emeritierter Professor für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bürokratie und Entbürokratisierung, Regierungsorganisation, Ministerialverwaltung, Politische Steuerung der Verwaltung sowie Organisations- und Institutionentheorie.

Ariana Kellmer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Duisburg-Essen. Sie befasst sich mit der Verknüpfung von sozialer und geographischer Mobilitä und forscht zu intergenerationalen Aufstiegen im Zuge der Migration.

Bernhard Kittel ist Professor für Wirtschaftssoziologie an der Universität Wien. Seine Arbeitsschwerpunkte sind experimentelle Gerechtigkeitsforschung und Arbeitsmarktsoziologie.

Ute Klammer ist Professorin für Soziologie an der Universität Duisburg-Essen und Direktorin des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) sowie des Deutschen Instituts für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS). Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Sozialpolitik- und Arbeitsmarktforschung (insbesondere Familienpolitik, Alterssicherung, Erwerbstätigkeit und Soziale Sicherung von Frauen), vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Migration und Sozialpolitik sowie Gleichstellung an Hochschulen.

Ansgar Klein ist Gründungs- und Hauptgeschäftsführer des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Privatdozent für Politikwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin (Lehrstuhl Politische Theorie) und Publizist. 2000–2002 wissenschaftlicher Koordinator der SPD-Bundestagsfraktion für die Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements. Arbeitsschwerpunkte: Engagement- und Demokratiepolitik, Zivilgesellschaft, Bürgerschaftliches Engagement, politische Soziologie der Zivilgesellschaft, politische Ideengeschichte.

Tanja Klenk ist Professorin für Verwaltungswissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg. In ihrer Forschung befasst sie sich insbesondere mit der Organisation und Steuerung der (sozial)staatlichen Leistungserbringung vor dem Hintergrund von politischem, sozialem oder technischem Wandel.

Johanna Kuhlmann ist Postdoktorandin am SOCIUM und am Sonderforschungsbereich 1342 »Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik«. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Policy-Forschung und der vergleichenden Sozialpolitikforschung.

Lutz Leisering ist Professor für Sozialpolitik (i.R.) an der Universität Bielefeld. Er arbeitet zu deutscher und globaler Sozialpolitik, mit Schwerpunkt auf Ideen, Alterssicherung, Sozialhilfe und Theorie der Sozialpolitik.

Stefan Luft ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Migrations- und Integrationsforschung.

Philip Manow ist Professor für Vergleichende Politische Ökonomie an der Universität Bremen. Er veröffentlicht unter anderem zu Themen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, zum politischen System der Bundesrepublik und zur Demokratietheorie.

Franziska Martinsen ist Professorin für Politische Theorie an der Universität Duisburg-Essen. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Demokratietheorien, Menschenrechtstheorien, Feministische Politische Theorie sowie Ideengeschichte des Politischen.

Martin Nonhoff ist Professor für Politische Theorie an der Universität Bremen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Demokratietheorie, Macht- und Hegemonietheorie sowie politische Diskursforschung.

Herbert Obinger ist Professor für vergleichende Staatstätigkeitsforschung an der Universität Bremen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung und Politische Ökonomie.

Jonas Pieper ist Politikwissenschaftler und Referent für fachübergreifende Fragen beim Paritätischen Gesamtverband. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Sozialpolitik, soziale Ungleichheit und die Gestaltung der sozial-ökologischen Transformation.

Birger P. Priddat, emeritus, war Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaft und Philosophie an der Universität Witten/Herdecke. Seine Arbeitsschwerpunkte: Institutionenökonomie, Wirtschaftsphilosophie, Theoriegeschichte der Ökonomie, digital economics.

Tanja Pritzlaff-Scheele ist Politikwissenschaftlerin an der Universität Bremen. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich politisches Entscheiden, Praxistheorie, Mikroanalyse von Entscheidungsprozessen und experimentelle Politikforschung.

Joachim Raschke lehrte als Professor für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Parteien und Soziale Bewegungen, Politische Strategie und Demokratie.

Heinz Rothgang ist Professor für Gesundheitsökonomie an der Universität Brem. Er leitet dort die Abteilung Gesundheit, Pflege und Alterssicherung am SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik.

Friedbert W. Rüb ist emeritierter Professor für Sozialpolitik und politische Soziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften. Seine Arbeitsschwerpunkte waren Theorie und Praxis der Sozialpolitik, Grundla-

gen der Politischen Soziologie sowie Regierungslehre und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland.

Franz Ruland, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Recht der sozialen Sicherung an der Universität Hannover (1980 – 1984), stellvertretender (1984 – 1992), dann Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (1992 – 2005), Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung (2009 – 2013).

Thomas Saretzki ist Professor für Politische Theorie und Politikfeldanalyse an der Leuphana Universität Lüneburg. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Demokratietheorie, Politikfeldanalyse sowie sozialwissenschaftliche Umwelt-, Wissenschafts- und Technikforschung.

Thorsten Schlee ist promovierter wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen. Seine Forschungsschwerpunkte sind Migration und Sozialpolitik. Aktuell befasst er sich u.a. mit der Governance, Gestaltung und Nutzung von (lokaler) Sozialpolitik im Zeichen der Flüchtlingsmigration sowie mit Migrantenorganisationen.

Manfred G. Schmidt ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg. Schwerpunkte seiner Forschungs- und Publikationstätigkeit sind Politik in Deutschland, Staatstätigkeit im nationalen und internationalen Vergleich sowie Demokratietheorie.

Wolfgang Schroeder ist Professor für das politische System der Bundesrepublik Deutschland an der Universität Kassel und Fellow am Wissenschafts Zentrum Berlin (WZB). Seine Arbeitsschwerpunkte sind Sozialpolitik, Demokratie, Verbände, politisches System sowie Wirtschaftspolitik.

Holger Straßheim ist Professor für Politische Soziologie an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld. In seinen Forschungen befasst er sich mit Public Policy und Governance, vergleichender Politikfeldanalyse, Expertise und Politikberatung, sozio-ökonomischen Regulierungen und dem Verhältnis von Politik und Zeit.

Ralf Tils lehrt als außerplanmäßiger Professor Politikwissenschaft, politische Strategieanalyse und strategisches Entscheidungsmanagement an den Universitäten Lüneburg und Bremen. Mit seiner Agentur für Politische Strategie (APOS) ist er zudem ein erfahrener Experte in der strategischen Politikberatung.

Stefan Traub ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Behavioral Economics, an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Verhaltens- und Experimentalökonomik sowie Finanzwissenschaft und Sozialpolitik.

Frieder Vogelmann ist Professor für Epistemology and Theory of Science an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind politische Erkenntnistheorie, Sozial- und politische Philosophie sowie kritische Theorie.

Felix Welti ist Professor für Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung an der Universität Kassel und Sprecher des Forschungsverbunds Sozialrecht und Sozialpolitik der Universität Kassel und der Hochschule Fulda.

Göttrik Wewer ist Politik- und Verwaltungswissenschaftler. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Regierungslehre, Staatstheorie und die digitale Transformation von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat.